

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE
QUEVEDO**

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de julio del dos mil dieciocho.

**V I S T O S
Y
R E S U L T A N D O**

PRIMERO. Por oficio recibido el ocho de febrero del dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra 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 diverso 4, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en los decretos 344 y 347, respectivamente, publicados en el periódico oficial de la entidad el ocho de enero del año en cita.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

SEGUNDO. La Comisión Nacional de los Derechos

Humanos narró los antecedentes del caso, señaló los preceptos constitucionales y convencionales que considera violados y expuso tres conceptos de invalidez en que adujo, en esencia, lo siguiente:

a. 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 indefensión a los trabajadores y vulnera el principio de solidaridad que impera en materia de seguridad social al no garantizar el goce de las prestaciones que prevé, pues reenvía al patrón la responsabilidad que tiene el Estado de satisfacerlas, máxime que puede suceder que los patrones desaparezcan o carezcan de recursos suficientes.

b. Los artículos 52 y 53 de la citada legislación violan el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, pues, el primero, condiciona el disfrute de los beneficios contenidos en dicho ordenamiento al hecho de que el trabajador se encuentre al corriente en sus cuotas y aportaciones, es decir, a un aspecto económico, mientras que el segundo pierde de vista que la obligación de enterar las cuotas y aportaciones de seguridad social corresponde al patrón, no al trabajador, de modo que no se le puede hacer responsable del incumplimiento de ese deber y, menos, obligarlo a pagar un interés sobre saldos insolutos equivalentes a la tasa líder del mercado, cuando no sea su responsabilidad.

c. El artículo 4, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila viola el diverso 4 constitucional en cuanto a la obligación del Estado de garantizar el más alto nivel posible de salud, en la medida en que subroga servicios médicos a los derechohabientes atendiendo a las posibilidades económicas del Servicio Médico, lo que supone el pago proporcional “compartido”, circunstancia que también transgrede las bases mínimas constitucionales del derecho a la seguridad social, aunado a que obliga al paciente a obtener por gestión personal y directa los servicios médicos con profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, aspecto que también violenta los derechos antes mencionados.

TERCERO. Por auto de nueve de febrero del dos mil dieciséis el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

12/2016 y lo turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución.

En esa misma fecha, el Ministro Instructor admitió la acción y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila, así como a la Procuraduría General de la República.

CUARTO. Al rendir sus informes, los citados Poderes alegaron, en esencia, lo siguiente

- a.** La acción es improcedente porque no se atribuye al Poder Ejecutivo algún acto y tampoco se controvierte por vicios propios la promulgación de las normas impugnadas, aunado a que ese acto lo realizó conforme a la normatividad aplicable.
- b.** El principio de solidaridad en materia de seguridad social no implica que sólo el Estado, en sí mismo considerado, deba cubrir los beneficios pensionarios, sino que es un esfuerzo conjunto, aunado a que en la exposición de motivos de la referida ley de pensiones se dejó en claro que seguir con la tendencia hasta entonces imperante comprometería el presupuesto estatal, con lo que se afectarían distintas áreas que comprometen otros derechos humanos.
- c.** La promovente pierde de vista que conforme al artículo 2 de la mencionada ley de pensiones, en caso de que se agote el fondo global, el Estado a través de sus instituciones cumplirá sus obligaciones en materia de seguridad social, máxime que los trabajadores afiliados a la Sección 38 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entablan su relación de trabajo directamente con la Secretaría de Educación Pública.
- d.** Los artículos 52 y 53, párrafo segundo, impugnados no prevén la suspensión de los beneficios de seguridad social, sino que deben analizarse sistemáticamente para desentrañar su contenido y alcance.
- e.** Explican que, en principio, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 11 de la citada legislación las cuentas institucionales se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

conforman con las cuotas y aportaciones de los trabajadores y entidades, de modo que es lógico que se requiere estar al corriente para gozar de los beneficios previstos en el propio ordenamiento, aunado a que el parámetro para cuantificar el monto de tales beneficios depende precisamente de la antigüedad, razón por la cual para la vigencia de los derechos es necesario que cada aportación esté debidamente enterada.

f. El referido artículo 52 no vulnera el principio de progresividad ni derechos humanos, pues en ningún momento desconoce alguno anteriormente establecido, sino que prevé lo que procede en caso de que el trabajador no esté al corriente de sus aportaciones, como sucede en el supuesto contenido en el diverso 55 del mismo instrumento normativo.

g. El artículo 52 no se vincula con el diverso 53, sino con el 55 que regula una excepción que se actualiza cuando el trabajador goza de licencia y, por ende, debe pagar en forma directa sus cuotas, pues es claro que en ese supuesto no puede disfrutar de los beneficios que consagra la ley hasta que haga los enteros respectivos.

h. El artículo 53 prevé una hipótesis distinta relativa a los trabajadores en activo a quienes se les descuenta por nómina pero que por alguna circunstancia no se realiza. Explica que si en ese supuesto la responsabilidad corresponde a la instancia administrativa, entonces el beneficiario debe acordar la forma en que habrá de cubrir las cuotas omitidas, pero si es su responsabilidad, entonces el descuento es vía nómina hasta que sea cubierto el adeudo. De ahí que sostengan que basta esa explicación para advertir que entre las normas impugnadas no existe vínculo alguno, al regular supuestos distintos.

i. Insisten en que la consecuencia prevista en el artículo 52 se aplica cuando el trabajador no está en activo, mientras que la del diverso 53 si bien no hay aportación, el trabajador está activo de modo que no se le pueden suspender sus servicios, pues ante la omisión procederá el descuento inmediato, pudiendo el interesado establecer un esquema de pagos en caso de que no sea su responsabilidad.

j. De ahí que sostengan que en el supuesto del artículo 52 hay suspensión porque al no estar en activo el trabajador, no hay forma de poder descontar las aportaciones omitidas, pues la licencia se otorga sin goce de sueldo, mientras que en el segundo caso no hay suspensión porque al estar en activo existe la forma de descontar el pago omitido, sin que se vea afectado o dañado el fondo general.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

k. En cuanto al artículo 53, afirman que en la realidad pueden acontecer situaciones que originen que las partes queden relevadas de sus obligaciones recíprocas en materia de seguridad social, tal es el caso del supuesto contenido en el mencionado artículo 55 o en el diverso 40 del Estatuto Jurídico para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado y de los Municipios de Coahuila de Zaragoza que constituyen situaciones ajenas al patrón, totalmente atribuibles a los trabajadores.

l. Por esas razones, dicen, el legislador dispuso que ante la omisión de las aportaciones por circunstancias imputables al trabajador, se debe descontar de nómina hasta cubrir el monto omitido más el interés aplicable, en la inteligencia de que a quién no se puede atribuir la responsabilidad por incumplimiento de pago no se le puede reprochar la obligación de pago de dichos intereses.

m. Agregan que el cobro de intereses tiende a compensar el daño patrimonial ocasionado al fondo, pues al no tener dicho dinero en bancos e inversiones se afecta su patrimonio, de modo que debe resarcirse el agravio ocasionado en beneficio de todos los integrantes del colectivo, pues no debe perderse de vista, dice, que el interés pagado se destina al fondo de pensiones del que se ven beneficiados todos los trabajadores.

n. En relación con el artículo 4, fracciones II y III, de la referida ley del servicio médico, sostienen que el Estado no necesariamente tiene la obligación plena y absoluta de asumir el costo total del servicio de salud, pues conforme al principio de solidaridad social es un hecho cierto y tangible la dinámica de las instituciones de seguridad social, aunado a que de las proyecciones realizadas a corto, mediano y largo plazo por los institutos de seguridad social sobre sus fondos se advierte que no son siquiera próximos a la realidad.

o. Afirman que para el sostenimiento del servicio médico que regula la citada ley debe haber una responsabilidad compartida en virtud del principio de solidaridad, máxime que si bien la disposición impugnada establece que es el propio organismo el que determine los montos, lo cierto es que tal circunstancia no implica que afecten a los beneficiarios ni que se fije de manera arbitraria, sino que serán establecidos anualmente, lo que evidencia que los beneficiarios estarán ciertos de los montos aplicables y, en su caso, controvertirlos a través de los medios de defensa que estimen procedentes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

p. Aducen que el pago compartido es un esfuerzo en favor de todo el grupo, es decir, tanto de los trabajadores en activo como de los pensionados, a fin de que siga siendo viable la prestación del servicio médico.

q. En cuanto al reembolso por la prestación de servicios médicos externos aseguran que obedece al principio de solidaridad y que su existencia no implica que el beneficiario deba cumplir el deber del Estado, sino que decida una opción médica diversa para luego buscar el reembolso.

r. Insisten en que la prestación consistente en el otorgamiento de servicios subrogados constituye una alternativa de respuesta oportuna a las demandas de atención médica que el servicio médico no ofrece para así ampliar el alcance de los servicios de salud que, dicho sea de paso, no están previstos en las bases mínimas del artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional.

s. Sostienen que, contrario a lo alegado por la promovente, el artículo 4 impugnado va más allá del mandato constitucional al prever que además de los servicios de atención de primer y segundo nivel, los beneficiarios podrán gozar de servicios subrogados, razón por la que declarar la invalidez de tal disposición atentaría, incluso, contra el principio de progresividad en materia de derechos humanos.

t. Agregan que no debe perderse de vista que el derecho a la protección de la salud es una responsabilidad que comparte el Estado, la sociedad y los interesados, siendo que el financiamiento no corre sólo a cargo del Estado, pues incluso se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud, como es el seguro popular, eximiéndose de su cobro únicamente a aquellos que carezcan de recursos para sufragarlos. De ahí que reiteren que el pago compartido es un esfuerzo en favor de todo el grupo.

QUINTO. Mediante proveído de quince de marzo del dos mil dieciséis, el Ministro Instructor tuvo por rendidos los mencionados informes, por ofrecidas las pruebas anunciadas, ordenó correr traslado a las partes y les otorgó plazo de ley para formular alegatos, prerrogativa que ejercieron tanto la promovente como el Poder Legislativo del Estado de Coahuila.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

La Procuraduría General de la República no formuló pedimento.

SEXTO. Por acuerdo de siete de abril del dos mil dieciséis se cerró la instrucción del asunto, para los efectos legales conducentes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea la posible contradicción de diversas normas del Estado de Coahuila y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. La acción de inconstitucionalidad fue promovida dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues los Decretos 344 y 347 que contienen las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el viernes ocho de enero del dos mil dieciséis, de modo que el aludido lapso transcurrió del sábado nueve de enero al domingo siete de febrero del dos mil dieciséis, mientras que su promoción ocurrió al día hábil siguiente, esto es, el ocho de febrero del año en cita.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio que informa la tesis 2a. LXXX/99 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 658, que establece:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA. *De conformidad con el 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 ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.*

TERCERO. El medio de defensa fue promovido por parte legítima, conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues la intenta el Presidente de la citada Comisión, carácter que acreditó con copia certificada del oficio DGLP-1P3A-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, mediante el cual el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República comunica que en esa fecha fue electo para ocupar dicho cargo por el período de dos mil catorce a dos mil diecinueve, y en su oficio propone conceptos de invalidez relacionados con violaciones a derechos humanos (folio 43 del expediente).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

CUARTO. Conforme a los artículos 19, último párrafo, 20, fracción II, y 65, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal advierte de oficio la actualización de una causa de improcedencia respecto de los artículos 51, párrafo segundo y 53, párrafo segundo, ambos de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

El artículo 19, fracción V, de la mencionada ley reglamentaria establece que las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes, entre otros casos, cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

Al interpretar dicha disposición, este Tribunal Pleno ha establecido que se actualiza ante la presencia de un nuevo acto legislativo entendido como la modificación sustancial o material de la norma tildada de inconstitucional, a través de un proceso legislativo distinto.

Se indicó que el requisito de índole formal conlleva el desahogo de las diferentes etapas del procedimiento legislativo; mientras que el material se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifican la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto impugnado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Corroborar lo expuesto, el contenido de la jurisprudencia P./J. 25/2016 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, que establece:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. *Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Como se informó en los resultados de esta sentencia, el promovente impugnó, entre otros, los artículos 51, párrafo segundo 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 publicado en el periódico oficial de la entidad el ocho de enero del dos mil dieciséis, que a esa fecha establecían:

Artículo 51...

Las aportaciones establecidas en esta Ley, en ningún momento podrán ser superiores a los egresos destinados a cubrir las prestaciones que se establecen en el artículo 46 fracción I, II y III de esta Ley.

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 descuenta 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 aportará las cantidades omitidas más un interés sobre saldos insolutos equivalente a la tasa líder del mercado.

En términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable de manera supletoria en la materia, constituye un hecho notorio que el veintiséis de diciembre del dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el Decreto 1176 por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de, entre otras, la referida ley de seguridad social.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

En lo que aquí interesa se modificó el párrafo segundo del referido artículo 51 y se modificó y adicionó el diverso 53 para quedar en los términos siguientes:

Artículo 51...

Las aportaciones antes referidas deberán ser enteradas a la Dirección de Pensiones dentro de los cinco días siguientes a que ésta informe el costo de la nómina de los pensionados sujetos al fondo global.

Artículo 53. *Cuando por cualquier motivo no imputable al trabajador, no se hubieren hecho a éste los descuentos correspondientes o se hubiesen realizado de manera incompleta, las entidades u organismos correspondientes a que se refiere el artículo 2 de esta ley, con cargo a su patrimonio enterarán a la Dirección de Pensiones los montos correspondientes.*

En todo caso, la entidad aportante responsable aportará las cantidades omitidas por concepto de cuotas y aportaciones más un interés sobre saldos insolutos equivalente a 1.5 veces la tasa de interés interbancaria de equilibrio vigente al momento en que se originó el incumplimiento.

Para los efectos del presente artículo el monto de las cuotas y aportaciones a enterar se realizará en la forma y términos que para tales efectos determine la Dirección de Pensiones.

La expedición de este decreto derivó del procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado con motivo de la iniciativa presentada por el Gobernador, turnada el quince de noviembre del dos mil diecisiete a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia quien la dictaminó como procedente y que fue aprobada por el Pleno del Congreso el veintidós de diciembre del dos mil diecisiete.

Ahora, de la comparación de ambos textos del párrafo segundo del artículo 51, se advierte que el aquí impugnado

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

establecía que las aportaciones establecidas en dicha ley, en ningún momento podían ser superiores a los egresos destinados a cubrir las prestaciones previstas en el diverso 46 fracción I, II y III del propio ordenamiento, mientras que en virtud de la reforma comentada, dicho precepto ahora dispone que tales aportaciones deben ser enteradas a la Dirección de Pensiones dentro de los cinco días siguientes a que la misma informe el costo de la nómina de los pensionados sujetos al fondo global.

Lo mismo sucede con el artículo 53, pues el aquí impugnado establecía que cuando por causas ajenas al trabajador no se hayan hecho los descuentos correspondientes, éste determinará la forma en que liquidará los omitidos más un interés sobre saldos insolutos equivalente a la tasa líder del mercado; en tanto que conforme al texto modificado y vigente, cuando por cualquier motivo no imputable al trabajador, no se hayan hecho los descuentos correspondientes o se realizaron de manera incompleta, las entidades u organismos con cargo a su patrimonio enterarán a la Dirección de Pensiones los montos correspondientes más el interés ahí previsto.

Como se sintetizó en los resultandos de esta sentencia, el promovente afirma que el segundo de los preceptos mencionados viola el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal porque la obligación de enterar las cuotas y las aportaciones de seguridad social corresponde al patrón, no al trabajador, de modo que no se le puede hacer responsable del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

incumplimiento de ese deber y, menos, obligarlo a pagar un interés sobre saldos insolutos equivalentes a la tasa líder del mercado.

Bastan las explicaciones dadas para concluir que en el caso se cumplen los requisitos formal y material que alude la jurisprudencia transcrita, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo pues los artículos 51, párrafo segundo y 53, párrafo segundo impugnado, fueron modificados a través del procedimiento legislativo correspondiente y los cambios introducidos impactan en el sentido normativo, al variar su contenido y alcance, tan es así que desapareció el aspecto que a juicio del promovente lo hacía inconstitucional.

En las relatadas circunstancias, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción V, de la ley reglamentaria aplicable, lo que se impone es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad a que este toca se refiere, únicamente respecto de los artículo 51, párrafo segundo y 53, párrafo segundo, ambos de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

QUINTO. Como se dijo en los resultandos de este fallo, el Poder Ejecutivo del Estado afirma que la acción se debe sobreseer porque la promovente no le atribuye directamente algún acto violatorio o propone concepto de invalidez alguno contra la promulgación y publicación de los preceptos impugnados.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Sostiene que como no intervino en su dictamen, discusión, votación y aprobación, es claro que la acción debe sobreseerse, máxime que la orden de impresión, publicación, circulación y debido cumplimiento de los decretos emitidos por el congreso estatal constituyen requisitos indispensables de fundamentación y motivación de las normas controvertidas.

Los artículos 61, fracción II y 64, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, establecen que en su demanda la promovente debe indicar, entre otras cosas, los órganos legislativos y ejecutivo que hayan emitido y promulgado las normas generales impugnadas, a quienes durante el procedimiento se les requerirá un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a evidenciar su validez o la improcedencia del medio de impugnación.

Lo expuesto evidencia que, con independencia de que la promovente controvierta o no por vicios propios los actos que atribuye al citado ejecutivo local, lo cierto es que al tener injerencia en el procedimiento legislativo de las normas generales impugnadas, está invariablemente implicado en su validez, de modo que debe acudir a la acción a fin de justificar su constitucionalidad.

Además, porque al impugnarse una norma de carácter general se entiende que está integrada por todas las etapas del proceso legislativo que le dio origen o que motivó su modificación

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

o reforma, de tal manera que deben considerarse los actos que integran ese proceso como una unidad y no separarlos.

Corroborando lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 38/2010 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, que establece:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. *Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.

Ante lo infundado de la causa de improcedencia propuesta y como este órgano colegiado no advierte de oficio la actualización de alguna otra, corresponde resolver el fondo del asunto.

SEXTO. Antes de emprender el estudio y solución del asunto conviene precisar que de la lectura de la demanda se advierte que la promovente tilda de inconstitucionales los artículos 51, primer párrafo y 52, de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como el diverso 4, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicadas en el periódico oficial de la entidad el ocho de enero del dos mil dieciséis, los cuales, por cuestión de método, serán examinados en el orden propuesto.

Igualmente, debe precisarse que el examen vinculado con la constitucionalidad de los dos preceptos contenidos en la citada ley de pensiones, se hará a la luz del nuevo régimen aplicable a los trabajadores a quienes está dirigida tal normatividad, sin que se examine el régimen de transición, o bien, los beneficios de las anteriores, pues esos tópicos escapan de la litis de este medio de control constitucional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Como se dijo, el solicitante asegura que 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 indefensión a los trabajadores y vulnera el principio de solidaridad que impera en materia de seguridad social, al no garantizar el goce de las prestaciones que prevé, pues reenvía al patrón la responsabilidad que tiene el Estado de satisfacerlas.

Sustenta su afirmación en que conforme a dicho principio y al artículo 4 de la referida ley, corresponde al Estado a través de la Dirección de Pensiones la prestación de los servicios y beneficios que indica el propio ordenamiento, sin que tal obligación pueda reenviarse por cualquier causa a los patrones quienes ya realizaron las aportaciones respectivas para satisfacerlos.

Aduce que si conforme a tal precepto las entidades u organismos patrones deben cubrir el déficit del fondo global para cubrir los beneficios pensionarios respectivos, es claro que se deja en estado de incertidumbre jurídica a los trabajadores cuando los patrones desaparezcan o carezcan de recursos suficientes, pues en esos escenarios se desconoce quién debe cumplir esa obligación.

Máxime si se considera que es obligación de la citada dirección administrar correctamente los fondos para cubrir beneficios pensionarios, la forma en que se integra su patrimonio a partir de las cuotas y aportaciones respectivas y, además, que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

conforme a la normatividad aplicable, dicha dirección es de acreditada solvencia.

Dice que la norma impugnada pasa por alto el principio de solidaridad en materia de seguridad social, pues deja sin efectos el esfuerzo realizado tanto por los trabajadores como por los patrones al reenviarles la obligación de pagar los beneficios que regula el referido ordenamiento ante la existencia de déficit del fondo global, circunstancia que pone en peligro su disfrute e incluso podría originar su negación.

Como se ve, a través de sus argumentos la promovente pretende evidenciar que el referido artículo 51 viola la garantía de seguridad jurídica y el principio de solidaridad en materia de seguridad social, porque no obstante que el Estado a través de la dirección de pensiones correspondiente debe cubrir los beneficios previstos en el propio ordenamiento, reenvía la responsabilidad a las entidades u organismos patrones en caso de que exista déficit en el fondo global previamente constituido.

Antes de resolver el fondo del asunto, debe desestimarse el argumento de la promovente en el sentido de que la norma es inconstitucional porque se desconoce quién cubrirá los beneficios que regula la ley de pensiones aplicable en caso de que los patrones desaparezcan, o bien, carezcan de recursos suficientes para solventarlos.

La posible actualización de esos casos no puede conducir a la inconstitucionalidad y, por ende, declaratoria de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

invalidez del mencionado artículo 51, simple y sencillamente porque la afectación reprochada no es actual y vigente, sino virtual e hipotética.

Sostener lo contrario implicaría hacer depender la constitucionalidad de dicho precepto del hecho de si se actualizan o no tales supuestos, circunstancia que es impensable y, por ende, no puede trascender a su validez. En consecuencia, es ineficaz su alegato.

Precisado lo anterior y a efecto de resolver el fondo de su pretensión, conviene informar que el artículo 16 constitucional prevé la garantía de seguridad jurídica que, en términos generales, implica que ante un acto de autoridad, como es la ley, el gobernado debe estar cierto de todos los aspectos que lo rodean y que se relacionen con las facultades del ente gubernamental, los requisitos o etapas a seguir, **las consecuencias jurídicas que puede generar**, entre otros.

La doctrina es prolija al establecer que la seguridad jurídica es la garantía que tiene el particular de que su persona, bienes y derechos no serán objeto de ataques violentos y que, de serlo, la sociedad y el aparato de gobierno garantizarán su protección y reparación.

De esa manera, la seguridad jurídica es la certeza que tiene o debe tener el gobernado de que, entre otras cosas, su situación jurídica no será afectada más allá de las consecuencias que prevé el ordenamiento aplicable.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

El artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal es el fundamento de la seguridad social en nuestro país y establece que se organizará conforme a las bases mínimas que al efecto prevé, entre las que destacan: debe cubrir los accidentes, enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte (inciso a); que durante el embarazo, la lactancia y el período posterior las mujeres disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia, así como del servicio de guarderías infantiles (inciso c); que los familiares de los trabajadores tienen derecho a la asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la ley (inciso d), entre otras.

Al analizar el concepto de solidaridad en materia de seguridad social y su evolución normativa este Alto Tribunal estableció que en el ámbito de los trabajadores al servicio 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, esto es, las pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata; y de protección a quienes menos tienen mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.

Se afirmó entonces que 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

otorgar dichas prestaciones y que tampoco implica que los beneficios de los pensionados (renta vitalicia y asistencia médica) deban cubrirse necesariamente con las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo y con la ayuda subsidiaria del Estado.

En consecuencia, se dijo, el principio de solidaridad en materia de seguridad social implica, en términos generales, garantizar el otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho por mandato constitucional todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial de los que obtienen menos ingresos, todo eso mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para lograr tal fin.

Corroborando lo expuesto, en lo conducente, el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 109/2008 de este Tribunal Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 8, que establece:

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*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

En la ejecutoria que originó la jurisprudencia transcrita se estableció que, a nivel federal, una de las finalidades de crear la Dirección de Pensiones, antecesor del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como 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, en sí mismo considerado, de la obligación de cubrir los beneficios respectivos, el cual únicamente estaría obligado a cubrir las aportaciones correspondientes en su carácter de patrón.

Lo expuesto evidencia, en principio, que es inexacta la afirmación de la promovente en el sentido de que en virtud del principio de solidaridad corresponde al Estado financiar, administrar y otorgar los servicios y beneficios que prevé el propio ordenamiento, pues, como se dijo, a través de ese principio se garantiza su otorgamiento mediante la distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para lograr tal fin.

En otras palabras, no asiste razón a la Comisión promovente al afirmar que en virtud del principio de solidaridad en materia de seguridad social el Estado debe, por sí, otorgar los beneficios previstos en la ley que contiene las normas impugnadas, pues pierde de vista que dicha máxima implica garantizar el otorgamiento de los mismos a través de la distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para cubrirlos.

Los alcances de dicho principio, aplicado en el caso que nos ocupa, son acordes con la naturaleza jurídica de la Dirección

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

de Pensiones de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza a que hace referencia la ley de pensiones analizada, pues se erige como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Tal circunstancia evidencia que en virtud del principio en comento el Estado no tiene el deber, por sí, de proporcionar los beneficios comentados, sino que se garantiza su otorgamiento a partir del esfuerzo equitativo y conjunto de los entes involucrados.

De igual manera, el hecho de que conforme al artículo 12 de la ley de pensiones en comento la citada dirección de pensiones se considere de acreditada solvencia, no significa, por esa sola circunstancia, que, por sí, deba proporcionar los beneficios de seguridad social mencionados, pues, se reitera, es un esfuerzo conjunto de los agentes involucrados, es decir, del Estado, en sí mismo considerado, del patrón y del trabajador.

Máxime que la acreditada solvencia que aduce es para efectos de la constitución de garantías, no del cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social.

Ahora, entre los beneficios que establece la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza están: las pensiones de retiro por edad y antigüedad en el servicio, por retiro anticipado, por inhabilitación física o mental, entre otros.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Los artículos 2, 11 y 11 Bis de tal ordenamiento establecen:

Artículo 2. *Para los fines de esta ley se considera trabajador de educación pública, a la persona que reuniendo los requisitos a que se refiere el artículo 3º, fracción I, preste sus servicios a las siguientes entidades y organismos:*

I. Al Gobierno del Estado y se encuentre afiliada a la Sección 38 del SNTE;

II. Universidad Autónoma de Coahuila;

III. Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”; e (sic)

IV. Organismos de seguridad social creados para beneficio de los trabajadores de la educación pública del Estado, así como aquellos trabajadores que presten sus servicios en las oficinas centrales del Comité Ejecutivo de la Sección 38 del SNTE.

Artículo 11. *El patrimonio de la Dirección de Pensiones se constituirá:*

I. De las cuotas y aportaciones de los trabajadores sujetos al régimen al fondo global y que ingresaron antes del 01 de enero del 2001;

II. Así mismo forman parte del patrimonio las aportaciones referidas en las fracciones II y III del artículo 11 bis del presente ordenamiento.

III. El fondo global de las Cuentas Institucionales, se incrementará:

a) Con los intereses, rentas y demás utilidades que se obtengan de las inversiones del fondo global de las Cuentas Institucionales que conforme a esta ley realice la Dirección de Pensiones. Las tasas de interés que obtenga el fondo global deberán ser iguales a las que obtengan las cuentas individuales, para lo cual deberá observarse lo dispuesto por el artículo 89 de esta ley.

b) Con el importe de los créditos e intereses que prescriban a favor del fondo global que integran las Cuentas Institucionales.

c) Con el producto de las sanciones pecuniarias de las que sea acreedora la Dirección de Pensiones.

d) Con las donaciones, herencias y legados que se hicieren a favor de las respectivas Cuentas Institucionales.

e) Con cualquier otro beneficio económico legítimo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

La falta del entero, dentro del plazo señalado, causará un cargo en contra de la entidad u organismo equivalente a 1.5 veces el costo porcentual promedio mensual vigente en los días en que se incurra en la mora y hasta en tanto éstas se cubran.

Todas las cuotas y aportaciones deberán depositarse en el fondo de prestaciones económicas de las respectivas Cuentas Institucionales y serán administradas de conformidad con el último párrafo de la fracción IV de este artículo, para lo cual la Dirección de Pensiones deberá constituir por cada una de las cuentas institucionales un fideicomiso ante institución fiduciaria autorizada por la ley de la materia, sin perjuicio de que se lleve un registro de cada una de las cuotas y aportaciones a la Cuenta Individual del trabajador.

Sólo podrán egresar del fondo fideicomitado los recursos necesarios para el pago de los beneficios consignados en esta ley y para el pago de gastos de administración de la Dirección de Pensiones. Los gastos de administración se harán con cargo al fondo global de cada una de las Cuentas Institucionales, respectivamente.

IV. El patrimonio de la Dirección de Pensiones que se forme en los términos previstos en las fracciones que anteceden, se dividirá en tres Cuentas Institucionales independientes y autónomas entre sí, en los términos de la presente ley.

Estas Cuentas Institucionales se integrarán con todas y cada una de las aportaciones que establece esta ley por cada entidad u organismo, en el monto que corresponda a ellas conforme a su plantilla de trabajadores afiliados y pensionados a la Sección 38 del SNTE, a la Universidad Autónoma de Coahuila y a la Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”, respectivamente. Para todos los efectos legales, las instituciones que se comprendan en la fracción IV del artículo 2º de la presente ley, se entenderán integradas dentro de la Cuenta Institucional de la Sección 38 del SNTE.

Cada Cuenta Institucional deberá ser destinada únicamente a cubrir las pensiones y demás prestaciones y beneficios a los trabajadores afiliados y pensionados de cada una de las entidades u organismos aportantes, según corresponda, sin que, por ningún motivo, puedan ser destinados los recursos que integren cada Cuenta Institucional a otros fines o propósitos distintos a los señalados por esta ley. En su caso, los gastos que se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

ocasionen por la administración de las Cuentas Institucionales correrán a cargo de su fondo global respectivo.

La administración, disposición y control, de las Cuentas Institucionales estará a cargo de la Junta de Gobierno con la colaboración del Director General, la supervisión a cargo de Comités de Administración; se integrará un Comité por cada una de las Cuentas Institucionales, en los términos previstos por el artículo 28 de esta ley.

Artículo 11 BIS. *Respecto a las prestaciones de que trata el artículo 46 de la presente ley, las entidades, los organismos y los trabajadores afiliados al régimen de cuentas individuales de la Dirección de Pensiones, aportarán obligatoriamente a ésta, las cantidades siguientes:*

I. Para el financiamiento de la pensión de retiro por edad y antigüedad en el servicio, las entidades y organismos previstos en las fracciones I y IV del artículo 2° de esta ley, aportarán el 9% del sueldo tabular, quinquenio, en su caso riesgo profesional, para los trabajadores de la Sección 38 del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación que dependen de ellas; la entidad a que se refieren la fracción II del artículo señalado aportarán el 9% del sueldo base y prima de antigüedad de los trabajadores que dependen de ellas; por lo que hace la entidad a que se refiere la fracción III del citado artículo cotizarán el 9 % del sueldo base.

Así mismo, para financiar esta pensión, los trabajadores aportarán el 6.5% de sus percepciones totales. Estas cuotas y aportaciones, tanto de los trabajadores como de las entidades y organismos, integran la Cuenta Individual del trabajador.

*II. Para el financiamiento de las pensiones complementarias por inhabilitación física o mental, fallecimiento, por retiro anticipado, pensión mínima garantizada, y de las demás prestaciones que se establezcan en la ley, las entidades y organismos previstas en las fracciones I y IV del artículo 2° de esta ley, aportarán el 13% del sueldo tabular, quinquenio, en su caso riesgo profesional, para los trabajadores que dependen de ellas; la entidad a que se refieren la fracción II del artículo señalado, aportarán el 13% del sueldo base y prima de antigüedad de los trabajadores que dependen de ellas; por lo que hace la entidad a que se refiere la fracción III del citado artículo cotizarán el 13 % del sueldo base. **Estas aportaciones***

integran el fondo global de las Cuentas Institucionales e incrementarán el patrimonio.

III. Además efectuarán cotizaciones a la Dirección de Pensiones adicionales a las que se refiere la fracción I del presente artículo, las entidades y organismos previstas en las fracciones I y IV del artículo 2° de esta ley, aportarán el 43.75% del sueldo tabular, quinquenio, en su caso riesgo profesional, para los trabajadores que dependen de ellas; la entidad a que se refieren la fracción II del artículo señalado, aportarán el 43.75% del sueldo base y prima de antigüedad de los trabajadores que dependen de ellas; por lo que hace la entidad a que se refiere la fracción III del citado artículo cotizarán el 43.75 % del sueldo base. Estas aportaciones integran el fondo global de las Cuentas Institucionales e incrementarán el patrimonio. Dichas aportaciones se incrementarán en términos de esta ley.

La primera de las normas transcritas prevé que para efectos de ese ordenamiento es trabajador de educación pública la persona que reúna los requisitos conducentes y que preste sus servicios en las **entidades y organismos** ahí mencionados, esto es, en el **Gobierno del Estado** y que esté afiliado a la **Sección 38 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación**; en la **Universidad Autónoma de Coahuila**; en la **Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”** y/o en los organismos de seguridad social creados para beneficio de los trabajadores de la educación pública del Estado, así como aquellos que presten sus servicios en las oficinas centrales del Comité Ejecutivo de la referida Sección 38.

Por su parte, los diversos 11 y 11 Bis definen el patrimonio de la Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación, así como el porcentaje que deben aportar las entidades y organismos mencionados y los trabajadores respectivos para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

efectos de la cuenta individual que, como su denominación lo indica, es aquella que se apertura a cada trabajador para individualizar y administrar las aportaciones obligatorias y voluntarias correspondientes y cuyo saldo es propiedad del trabajador interesado.

Conforme al referido artículo 11, el patrimonio de la Dirección de Pensiones se divide en tres cuentas institucionales independientes y autónomas entre sí y que corresponden o se crean por cada entidad u organismo, de modo que se tiene una cuenta institucional de la Sección 38 a la cual se le suman los trabajadores a que se refiere la fracción IV del artículo 2 antes citado; una de la Universidad Autónoma de Coahuila y una más de la Universidad Antonio Narro.

Esas tres cuentas institucionales en que se divide el patrimonio de la citada Dirección de Pensiones se integran, cada una, por los conceptos siguientes:

I. Las cuotas y aportaciones de los trabajadores sujetos al régimen al fondo global y que ingresaron antes del primero de enero del dos mil uno;

II. Las aportaciones de los trabajadores sujetos al régimen de cuentas individuales y que se vinculen con: a) las destinadas para sufragar las pensiones complementarias por inhabilitación física o mental, fallecimiento, por retiro anticipado, pensión mínima garantizada y las demás prestaciones que prevé la ley, y b) aquellas adicionales que realicen las entidades y organismos consistentes en el 43.75% (cuarenta y tres punto

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

setenta y cinco por ciento) a que se hará referencia más adelante; y

III. El fondo global que se incrementa en los términos del citado artículo 11.

Cabe precisar que cada **cuenta institucional** debe ser destinada únicamente a cubrir las pensiones y demás prestaciones y beneficios a los trabajadores afiliados y pensionados de cada una de las entidades u organismos aportantes, según corresponda, sin que por ningún motivo los recursos que integren cada una puedan ser destinados a otros fines o propósitos distintos a los señalados por esa ley y que los gastos que se ocasionen por su administración correrán a cargo del fondo global respectivo.

Conforme al diverso 11 Bis, las entidades, los organismos y los trabajadores afiliados al régimen de **cuentas individuales** aportarán diversas cantidades de dinero, dependiendo del beneficio de que se trate, los cuales se dividen en tres apartados o fracciones, a saber:

I. Las **pensiones de retiro por edad y antigüedad en el servicio** se sufragarán con las aportaciones siguientes:

a) Las entidades y organismos aportarán el 9% (nueve por ciento) de sueldo tabular, quinquenio, en su caso riesgo profesional tratándose de los trabajadores del Gobierno del Estado afiliados a la Sección 38 y organismos que se le suman; el mismo porcentaje pero sobre sueldo base y prima de antigüedad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

tratándose de los trabajadores de la Universidad Autónoma de Coahuila y el mismo porcentaje pero sobre sueldo base de los trabajadores de la Universidad Autónoma Agraria; y

b) Los trabajadores aportarán el 6.5% (seis punto cinco por ciento) de sus percepciones totales.

Conforme a la disposición analizada, todas esas aportaciones integran la cuenta individual del trabajador, que no son parte del fondo global y, por ende, tampoco son parte del patrimonio de la Dirección de Pensiones.

II. Las pensiones complementarias por inhabilitación física o mental, fallecimiento, por retiro anticipado, pensión mínima garantizada y las demás prestaciones que establece la ley analizada, se sufragarán con las aportaciones de las entidades y organismos a razón del 13% (trece por ciento), sobre los diversos conceptos que al efecto se prevén dependiendo del ente para el cual el trabajador presta sus servicios.

De acuerdo con el precepto analizado, tales aportaciones **integran el fondo global** de las cuentas institucionales e **incrementan el patrimonio** de la citada dirección.

III. Adicional a las aportaciones de la fracción I de este apartado, las entidades u organismos aportarán el 43.75% (cuarenta y tres punto setenta y cinco por ciento), sobre los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

diversos conceptos que al efecto se prevén dependiendo del ente para el cual el trabajador preste sus servicios.

De acuerdo con el precepto analizado, tales aportaciones **también integran el fondo global** de las cuentas institucionales e **incrementan el patrimonio** de la citada dirección.

De lo expuesto se advierte que, como se dijo, el patrimonio de la mencionada Dirección de Pensiones se divide en tres cuentas institucionales que corresponden a cada uno de los entes u organismos a que se refiere la ley en comento y que responden por los trabajadores de cada uno de esas entidades u organismos.

Esas cuentas institucionales, a su vez, se integran por:

- a) las cuotas y aportaciones de los trabajadores sujetos al régimen al fondo global y que ingresaron antes del primero de enero del dos mil uno;
- b) por las cuentas individuales que responden por las pensiones complementarias y aquellas aportaciones consistentes en el 43.75% (cuarenta y tres punto setenta y cinco por ciento) de los diversos conceptos; y
- c) por el fondo global que se incrementa por los conceptos que al efecto establece el artículo 11 y del que también forman parte las aportaciones indicadas en el inciso b) que antecede.

Las aportaciones tanto de los trabajadores como de las entidades y organismos para financiar las pensiones de retiro por edad y antigüedad forman las cuentas individuales de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

trabajadores que sólo son patrimonio del trabajador, no así de la Dirección de Pensiones; en tanto que las aportaciones para financiar las restantes prestaciones, esto es, las pensiones complementarias y las relativas al 43.75% (cuarenta y tres punto setenta y cinco por ciento) integran el fondo global de la cuenta institucional, junto con los demás conceptos que lo integran.

Teniendo en cuenta ese panorama, conviene informar que el artículo 51 impugnado establece:

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, cualquier 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 hubiere desempeñado el trabajador y que originó el beneficio de la pensión.*
(...)

La norma transcrita dispone que en caso de que exista déficit respecto del fondo global mencionado, será cubierto por las entidades u organismos donde presten o prestaron sus servicios los trabajadores respectivos, cualquiera que sea su monto y de acuerdo con la plaza que haya desempeñado y que originó el beneficio pensionario.

Basta lo expuesto para concluir que el argumento de la promovente parte de dos premisas inexactas.

La primera consiste en que el déficit que deben cubrir los patrones no se vincula con todos los beneficios pensionarios

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

que regula el ordenamiento en comento, sino sólo con aquellos que se cubren a través del fondo global, esto es, las pensiones complementarias por inhabilitación física o mental, fallecimiento, por retiro anticipado, pensión mínima garantizada y las demás que establece la ley, quedando excluidas las pensiones de retiro por edad y antigüedad que se pagan conforme a la cuenta individual del trabajador.

La segunda y más importante, que los trabajadores a que se refiere el ordenamiento analizado están ciertos de qué ente debe cubrir el déficit del fondo global comentado, pues el texto del artículo 51 es claro al establecer que lo hará el patrón, esto es, las entidades u organismos donde presten o hayan prestado sus servicios los trabajadores descritos en el artículo 2 del propio ordenamiento.

Aun cuando pudiera pensarse gravoso para los patrones responder por el déficit de dicho fondo global, lo cierto es que tal circunstancia no implica desconocer su esfuerzo conjunto y, menos, el de los trabajadores aportantes, aunado a que tampoco pone en peligro el disfrute o implica denegación de los beneficios pensionarios respectivos.

Al contrario, el hecho de que la norma impugnada establezca que en el supuesto comentado los patrones deben cubrir el déficit necesario para pagar esas prestaciones, evidencia la intención del legislador de no dejar en estado de inseguridad jurídica a los trabajadores beneficiarios, pues están ciertos de qué

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

ente debe cubrir esos beneficios en caso de presentarse el supuesto comentado.

Además, la carga económica que impuso el legislador a los patrones en ese sentido, es acorde con la naturaleza jurídica de la Dirección de Pensiones, pues como se dijo al principio de la explicación, al igual que sucedió en materia federal, su naturaleza cambió justamente para que los beneficios comentados de seguridad social se rijan por el principio de solidaridad, a fin de que no recaiga en el Estado la obligación total de cubrir los beneficios respectivos.

Si el principio de solidaridad en materia de seguridad social implica, en términos generales, garantizar el otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial de los que obtienen menos ingresos, todo eso mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para lograr tal fin, es claro que la norma impugnada lo respeta, pues justamente hace responsables a los patrones de cubrir, en su caso, el déficit del fondo global respectivo para el pago de los beneficios correspondientes.

Y es que en caso de que se actualizara alguno de los supuestos hipotéticos que comentó la promovente o algún otro que pudiera poner en peligro los beneficios pensionarios antes identificados, se deberá analizar caso por caso atendiendo a las circunstancias imperantes a fin de que ninguno de los trabajadores

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

o beneficiarios queden en estado de indefensión y sin gozar de las prerrogativas a que tienen derecho por disposición constitucional.

Además, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, constituye un hecho notorio que el veintiséis de abril del dos mil seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”, que la reconoce como un organismo público descentralizado de la administración pública federal cuyo patrimonio se conforma por, entre otros conceptos, el subsidio ordinario anual y los extraordinarios que el Ejecutivo Federal incluya en el Presupuesto de Egresos de la Federación y apruebe la Cámara de Diputados.

Lo anterior evidencia la intención del Estado de garantizar la subsistencia y operación de la referida universidad, aspecto que trasciende a lo alegado por la promovente, pues es claro que los trabajadores que gocen de los beneficios que prevé la ley analizada están ciertos del ente que, en su caso, debe cubrir el déficit del fondo global de la cuenta institucional respectiva.

Finalmente, debe decirse que la conclusión a la que se arribó es independiente de las circunstancias reales y concretas que en materia de pensiones y otros beneficios sociales tengan los trabajadores a quienes está dirigida la ley analizada, esto es, si sólo gozan de esos beneficios, o bien, de algunos otros derivados de distintos ordenamientos o actos aplicables, pues eso escapa de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

litis de esta acción y del examen abstracto de constitucionalidad realizado.

En consecuencia, lo que se impone es **reconocer la validez** del artículo 51, primer párrafo, de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

SÉPTIMO. En este apartado se examinará la constitucionalidad del artículo 52 de la referida ley de pensiones.

Ya se dijo que en su demanda la promovente asegura que tal precepto viola el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al condicionar el disfrute de los beneficios de seguridad social al hecho de que el interesado se encuentre al corriente en sus cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones, sin distinguir entre el sinfín de hipótesis que puedan actualizarse como podría ser que el trabajador haya enterado las mismas pero que por causas ajenas no se hayan entregado a la citada dirección.

Alega que la percepción íntegra del sueldo no es lo que otorga los beneficios de seguridad social, sino las cuotas que los patrones enteran a la referida dirección, razón por la que se debe considerar inválida la fórmula legal que condiciona el disfrute de esos beneficios al hecho de que el interesado no perciba íntegramente su salario.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Comenta que aceptar la fórmula legal comentada implicaría revertir la carga de la prueba a los trabajadores, quienes ahora tendrían la obligación de probar que han enterado las cuotas correspondientes, no así su patrón, lo que, dice, los vincula a probar hechos negativos ajenos.

Aunado a que, sostiene, mientras se dirime esa eventual controversia, los trabajadores no gozarían de los beneficios de seguridad social correspondientes y, aún más, no podrían realizar diversos trámites, lo que evidentemente afectaría otros derechos como es la obtención de pensiones por incapacidad o por invalidez.

En resumen, lo que la promovente pretende evidenciar es que el artículo 52 de la mencionada ley de pensiones es contrario al orden constitucional porque condiciona el disfrute de los beneficios pensionarios que el propio ordenamiento prevé a la satisfacción de un aspecto económico.

Antes de emprender el estudio de tal tópico, desde este momento se desestima el argumento de la promovente en el sentido de que el referido artículo 52 no distingue entre el sinfín de hipótesis que pueden actualizarse, lo que de suyo la hace inconstitucional.

Lo anterior, porque, en principio, es imposible que en un precepto jurídico o en una ley el legislador prevea todos los posibles supuestos o eventualidades que se puedan concretar.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Exigir tal circunstancia simple y sencillamente haría imposible su labor. De ahí la ineficacia de esa parte del argumento.

Aunado a que su argumento es contradictorio, porque, por una parte, afirma que el legislador no previó el sinfín de hipótesis que puedan actualizarse tal como que el trabajador haya enterado las cuotas pero que por causas ajenas no se hayan entregado a la citada dirección y, por otra, que justo esa hipótesis era inconstitucional porque parte de la obligación del interesado de realizar tales aportaciones.

Además, porque, como se verá más adelante, el legislador estatal reguló diversos casos estableciendo a quién y en qué medida le corresponde pagar los saldos insolutos.

Finalmente, también se desestima desde este momento el diverso argumento consistente en que se suspenderá el disfrute de los beneficios que prevé la ley analizada en tanto se resuelvan los medios de impugnación que promuevan los trabajadores afectados, pues esa afirmación parte de una afectación virtual e hipotética, no actual y vigente.

Precisado lo anterior, conviene informar que el precepto impugnado establece:

CAPÍTULO TERCERO DE LOS BENEFICIOS SOCIALES GENERALIDADES

Artículo 52. *Para que el trabajador o sus beneficiarios puedan disfrutar de los beneficios que*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

establece esta ley, es indispensable que aquél se encuentre al corriente en sus cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones.

Conforme a tal disposición, para que los interesados puedan disfrutar de los beneficios que contiene la ley, es indispensable que el trabajador se encuentre al corriente en sus cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones.

Por su parte, el artículo 53 respecto del que se sobreseyó en la acción, establece que cuando por cualquier motivo no imputable al trabajador, no se hayan hecho los descuentos correspondientes o se realizaron de manera incompleta, las entidades u organismos con cargo a su patrimonio enterarán a la Dirección de Pensiones los montos correspondientes más el interés ahí previsto.

El diverso 54 del ordenamiento consultado dispone que los trabajadores que por cualquier causa no perciban íntegramente su salario y no se encuentren en los supuestos contenidos en los diversos 53 y 55 de dicha legislación, esto es, que por causa ajena a éste no se hayan realizado los descuentos, o bien, que estén separados temporalmente del servicio para desempeñar otro cargo de cualquier tipo pero fuera del ramo educativo, pueden continuar disfrutando de las prestaciones que el propio ordenamiento otorga, siempre y cuando cubran oportunamente la totalidad de las cuotas y aportaciones que les corresponda.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Por su parte, el 55 ordena que para que el trabajador separado temporalmente del servicio con motivo del desempeño de otro cargo de cualquier tipo pero fuera del ramo educativo, tenga derecho a tales prestaciones debe enterar las cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones durante todo el tiempo que dure la separación sobre el sueldo actualizado correspondiente a la última categoría en la que prestó sus servicios.

Dice el segundo párrafo de dicha disposición que los trabajadores que se ubiquen en ese supuesto deben prestar licencia emitida por la entidad aportante para la que presta sus servicios, así como cubrir sus aportaciones quincenalmente, sin que sea admisible su pago en alguna otra forma.

El contenido de la disposición impugnada y de aquellas que refieren los órganos legislativo y ejecutivo estatales, sobre todo, del artículo 53 evidencia que, como se anticipó, el legislador ordinario estatal previó el supuesto consistente en qué sucede cuando las aportaciones no se enteraron a la Dirección de Pensiones por causas ajenas al trabajador.

De igual forma, demuestran que el artículo 52 no condiciona el disfrute de los beneficios pensionarios al hecho de que el interesado no perciba íntegramente su salario, sino, en todo caso, al hecho de que se encuentre al corriente en sus cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

El contenido de tales disposiciones también evidencia que el artículo 52 prevé un supuesto genérico, mientras que los diversos 53, 54 y 55 unos específicos dependiendo de las circunstancias que se presenten.

Tal afirmación se sustenta en que, en principio, el numeral 52 es categórico al establecer que para que el trabajador y sus beneficiarios puedan disfrutar de las prerrogativas que prevé dicho ordenamiento es indispensable que aquél se encuentre al corriente en sus cuotas y aportaciones.

Es decir, la condición que establece la norma analizada es que el trabajador se encuentre al corriente en sus cuotas y aportaciones, esto es, que no existan adeudos por esos conceptos.

En ningún momento tal disposición condiciona la suspensión o no de los servicios a la facilidad o dificultad para cobrar los saldos insolutos, sino a que el trabajador se encuentre al corriente, es decir, al hecho de que no existan adeudos a su cargo por ese concepto.

De esa manera, conforme a la norma analizada, en cualquier supuesto si el trabajador no está al corriente en sus cuotas y aportaciones no puede disfrutar de los beneficios que regula ese instrumento normativo.

No debe perderse de vista que estar o no al corriente de las cuotas y aportaciones de seguridad social puede ser

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

responsabilidad no sólo del trabajador en el supuesto que refiere el poder legislativo estatal (trabajador con licencia sin goce de sueldo y fuera del ramo educativo), sino también de la Dirección de Pensiones o del propio patrón.

Como la norma no hace distinción en ese sentido, debe entenderse que es genérica y, por ende, que en cualquiera de los supuestos que prevé o aquellos que impliquen no estar al corriente en el pago de cuotas y aportaciones se suspenden los beneficios comentados.

Además, la técnica legislativa utilizada por su redactor corrobora lo dicho en cuanto a que el artículo 52 prevé el supuesto genérico, mientras que los casos específicos son regulados en los diversos 53, 54 y 55, pues, de no haber sido esa su intención, no los hubiera redactado y colocado como lo hizo, esto es, de manera separada.

Si el legislador hubiera pretendido que la consecuencia del artículo 52 impugnado consistente en que el goce de los beneficios de seguridad social se suspenda únicamente cuando el trabajador goce de licencia para laborar fuera del ramo educativo, o sea, en el supuesto del artículo 55, hubiera incluido en su redacción tal circunstancia, sin que lo hubiera hecho.

Máxime que, como se dijo, el orden de tales disposiciones deja ver que en cualquiera de los supuestos contenidos en los artículos 53, 54 y 55 de la ley analizada, o bien, cualquier otro que implique que el trabajador no esté al corriente

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

de sus cuotas y aportaciones, aplicará la suspensión de los beneficios de seguridad social comentados.

Es más, el contenido del propio artículo 54 evidencia tal circunstancia al establecer que **los trabajadores que por cualquier causa no perciban íntegramente su salario y no se traten de los casos específicos de los artículos 53 y 55 comentados, pueden continuar disfrutando de las prestaciones que el propio ordenamiento otorga, siempre y cuando cubran oportunamente la totalidad de las cuotas y aportaciones que les corresponda.**

Aunada a la razón de técnica legislativa mencionada, existe otra de fondo que conduce a este Alto Tribunal a establecer que la consecuencia jurídica contenida en el artículo 52 es aplicable en cualquier supuesto, no sólo al actualizarse la hipótesis contenida en el diverso 55.

Esa razón atiende a que, de autos no se advierte que en la exposición de motivos de tal ordenamiento o en su proceso de creación, los entes competentes hayan expresado su intención de que la consecuencia contenida en el referido artículo 52, esto es, la suspensión de los beneficios de seguridad social sólo será aplicable en el supuesto regulado en el diverso 55, es decir, cuando el trabajador se separe temporalmente del servicio para trabajar fuera del ramo educativo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Es más, de la exposición de motivos que dio lugar a la reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el veintiséis de diciembre del dos mil diecisiete tampoco se advierte tal circunstancia, sino únicamente que se estableció la obligación de las entidades aportantes de informar a la Dirección de Pensiones sobre las licencias y permisos otorgados a los trabajadores que tengan como efecto la suspensión de cuotas y aportaciones al fondo a fin de determinar la aplicabilidad de los artículos 53 (omisión no imputable al trabajador y que debe pagar la entidad u organismo), 54 (no reciben sueldo íntegro y no están en supuestos de omisión no imputable y licencia) y 55 (licencia para trabajar fuera del ramo educativo), más no que esto último también origina la aplicación o no del referido artículo 52.

Finalmente, porque a juicio de este Alto Tribunal, la facilidad o dificultad para que la Dirección de Pensiones reciba las cuotas y aportaciones correspondientes tratándose de trabajadores en activo en el ramo educativo, no justifica de modo alguno la suspensión de los beneficios de seguridad social.

En múltiples asuntos este Tribunal Pleno ha resuelto que los trabajadores no pueden ser privados del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente.

Al resolver diversos juicios de amparo en revisión, como el 229/2008, en que se reclamó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, este órgano colegiado estableció:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

... No pasa inadvertido que el último párrafo del artículo 25 reclamado establece 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, sin embargo, dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, pues es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.

En adición a lo anterior, este Tribunal Pleno observa que la suspensión de los derechos y prestaciones que contempla el artículo 25 reclamado en perjuicio de los trabajadores, contraviene el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en apartados precedentes, quedó precisado que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, y que uno de esos mecanismos lo constituyen precisamente los regímenes de seguridad social que prevé el artículo 123 constitucional, como lo es, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Asimismo, se estableció que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República, 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 de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 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 doce meses o dentro de un periodo de dieciocho 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***

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

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.

Igualmente, al resolver por unanimidad de votos las acciones de inconstitucionalidad 101/2014 y 19/2015, en sesiones de dieciocho de agosto y veintisiete de octubre del dos mil quince, este Tribunal Pleno declaró, respectivamente, la inconstitucionalidad de los artículos 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California entonces impugnados.

Tales decisiones se sustentaron en que en respeto a los derechos de acceso a los servicios de salud y de seguridad social protegidos constitucionalmente, no puede restringirse el acceso de los derechohabientes a los beneficios respectivos por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social correspondientes, pues conforme a las legislaciones aplicables, la responsabilidad de pago corresponde exclusivamente al Estado en su carácter de patrón, y no a los trabajadores.

En el caso de Veracruz, se indicó que *existen mecanismos y sistemas que pueden asegurar el pago de las cuotas, en particular cuando hablamos de órganos del Estado, como la retención de participaciones, el cobro de multas o cualquier otro que incentive al cumplimiento de estas atribuciones, capítulo*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

que la propia Ley contempla en su capítulo Décimo, denominado: De las Responsabilidades y de las Sanciones, sin restringir el acceso de los trabajadores o de sus familiares al derecho a la seguridad social.

Mientras que en el caso de Baja California, se agregó que la norma entonces impugnada no cumple el estándar de mínima racionalidad, toda vez que el hecho de que un trabajador no perciba su sueldo de forma íntegra, no significa de manera automática que no pueda enterar las cuotas de seguridad social correspondientes al instituto.

Derivado de este último asunto se emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2016 del Tribunal Pleno, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 292, que establece:

SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES. *Los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantizan el acceso a servicios de salud y el derecho a la seguridad social, los cuales no pueden ser restringidos por la falta del entero oportuno de las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes. Lo anterior es así, debido a que el pago de las referidas sumas obedece a una responsabilidad que corresponde cumplir exclusivamente al patrón y no a los trabajadores, lo que significa que no es posible privar a estos últimos del acceso a los servicios de seguridad*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

social por cuestiones que no les son imputables directamente. De esta manera, como el artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California condiciona el disfrute de los beneficios de seguridad social de los trabajadores y sus familiares derechohabientes a que se reciban la totalidad de cuotas y aportaciones, esa norma general vulnera los derechos constitucionales referidos con anterioridad.

Lo anterior evidencia, en principio, que el hecho de que, en el caso, las cuentas institucionales se integren con las cuotas y aportaciones de seguridad social, antes identificadas, no justifica que para gozar de los beneficios respectivos los trabajadores deban estar al corriente en sus enteros, pues una cosa es la manera en que se conforma el patrimonio de la Dirección de Pensiones con cargo al cual cumple sus obligaciones y, otra muy distinta, que se condicione el disfrute de tales prerrogativas a un aspecto económico.

Del análisis de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza se advierte que diversos preceptos aluden al deber de depositar las cuotas y aportaciones de seguridad social en el fondo de prestaciones económicas de cada una de las cuentas institucionales, vinculando a las entidades y organismos a realizar las aportaciones respectivas.

En efecto, el artículo 11 y el diverso 15 de la ley analizada vinculan a las entidades y organismos a enterar las aportaciones respectivas al Director General.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

En cuanto a la obligación de pagar las cuotas, se debe decir que diversos preceptos, tales como los artículos 53 y 118, refieren que las cuotas de los trabajadores se realizan vía descuento.

El artículo 88 de la ley de pensiones analizada, dispone que las cuentas individuales de los trabajadores se integran, a su vez, por dos subcuentas. La primera, se integra por las aportaciones obligatorias de las entidades y organismos y por las cuotas obligatorias de los trabajadores para el financiamiento de la pensión de retiro por edad y antigüedad en el servicio y, la segunda, por las aportaciones voluntarias de los trabajadores que no conllevan aportación adicional de los patrones.

Conforme a tal precepto, las aportaciones voluntarias las puede realizar el trabajador mediante la entrega de efectivo o documentos a la Dirección de Pensiones dentro de las fechas que la misma determine.

Lo hasta aquí expuesto deja ver que los patrones están obligados a realizar las aportaciones respectivas, en tanto que las cuotas de los trabajadores a que alude la ley analizada se realizan vía descuento a cargo del salario que corresponda dependiendo del tipo de beneficio de que se trate.

En consecuencia, conforme al texto de la ley analizada, un ente ajeno al trabajador hace los descuentos por concepto de cuotas de seguridad social.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Bastan las explicaciones dadas para concluir que el artículo 52 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza viola los diversos 4 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, porque condiciona el disfrute de los beneficios que el propio ordenamiento prevé, al hecho de que los trabajadores estén al corriente en las cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones.

Si, como se dijo, el deber de enterar las aportaciones y realizar los descuentos por concepto de cuotas no corresponde al trabajador, es clara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues ocasiona que el interesado o beneficiario asuma la consecuencia de un deber que no le es reprochable, es decir, soportar la suspensión de los beneficios mencionados cuando ni siquiera es su deber enterar las referidas aportaciones y realizar tales descuentos.

Si bien por el principio de solidaridad aplicable en materia de seguridad social y atendiendo a la gran cantidad de trabajadores que pueden prestar sus servicios en las entidades y organismos a que se refiere la ley estudiada, podría pensarse que es responsabilidad del trabajador estar al pendiente de que se le realicen los descuentos respectivos, lo objetivamente cierto es que atendiendo a la normatividad aplicable no le es reprochable la obligación de enterarlos a la Dirección de Pensiones y, menos, de estar al pendiente de que su patrón cumpla con sus aportaciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Y es que aun cuando pudiera sostenerse que la consecuencia prevista en el artículo 52 (suspensión de los beneficios), es aplicable únicamente cuando se acredite que la omisión en el pago de cuotas y aportaciones es atribuible al trabajador, lo cierto es que, por una parte, tal circunstancia no está expresamente prevista en la disposición que, como se dijo, es genérica y categórica y, por otra, porque tal afirmación implicaría vincular al trabajador a demostrar que la omisión no le es atribuible, o bien, que es responsabilidad de alguien más, es decir, un hecho negativo, o bien, un hecho ajeno.

Como eso no es jurídicamente posible y, tampoco, la constitucionalidad en abstracto de la ley puede depender de las eventualidades o escenarios probatorios que puedan llegar a darse, es clara su inconstitucionalidad.

Además, porque no debe perderse de vista que también el artículo 54, reformado con posterioridad a la presentación de la acción de inconstitucionalidad, es claro al establecer que los trabajadores que **por cualquier circunstancia no perciban íntegramente su salario** y no se ubiquen en los supuestos que al efecto prevé, pueden continuar disfrutando de las prestaciones de seguridad social **siempre y cuando cubran oportunamente la totalidad de las cuotas y aportaciones que les corresponda**.

Esa disposición sólo viene a corroborar la inconstitucionalidad del artículo 52 impugnado, pues en caso de adeudo, esto es, de no cubrir oportunamente la totalidad de las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

cuotas y aportaciones de seguridad social por no recibir íntegramente su salario por cualquier causa y no estar en los supuestos de causas ajenas (en que paga la entidad u organismo) o licencia para trabajar fuera del ramo educativo (en que debe pagar el trabajador), se suspenden los beneficios de seguridad social que el propio ordenamiento contiene.

En consecuencia, el artículo 52 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza es contrario al orden constitucional y, por ende, se debe declarar su invalidez.

OCTAVO. En este apartado se analizará la constitucionalidad del artículo 4, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Como se dio noticia, la promovente afirma que tal disposición viola el derecho a la salud y desconoce la obligación del Estado de garantizar el más alto nivel posible, pues supedita el cumplimiento de sus obligaciones y prestaciones a sus posibilidades económicas, aunado a que prevén el pago compartido de servicios que debe proporcionar el organismo respectivo.

Sostiene que la norma impugnada deja en estado de indefensión a los trabajadores que pagan las cuotas respectivas a fin de gozar de los servicios que proporciona el Servicio Médico, quien delega su responsabilidad en la materia y la atribuye al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

trabajador, quien deberá buscar y gestionar los servicios que, de suyo, le debieron proporcionar y, aún más, pagar por aquellos subrogados o que no le proporciona el Estado.

Explica que es inconstitucional que el pago proporcional compartido sea determinado anualmente por el Consejo de Administración, y no en función de las posibilidades económicas del trabajador, circunstancia que evidentemente deja en desventaja al trabajador y a sus beneficiarios, pues no les aseguran los servicios de salud necesarios, los obliga a cubrir el costo de los subrogados y, además, no se les garantiza el apoyo económico suficiente.

Dice que la fracción III del referido artículo 4 establece el auxilio económico respecto de servicios que el citado organismo no proporciona por sí ni de manera subrogada, sin que en algún momento se especifique el monto de esa ayuda o si sólo se trata de una autorización a fin de contratar un servicio médico privado.

A partir de lo anterior, la promovente aduce que atendiendo a los supuestos que regula la norma impugnada se permite a la autoridad negar los servicios de salud bajo la justificación de insuficiencia de recursos, obstaculizando no sólo los derechos sociales de los trabajadores y de sus beneficiarios sino también desconociendo el deber del Estado de otorgar el más alto nivel posible de salud.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

En resumen, con sus argumentos la Comisión promovente pretende evidenciar que la norma impugnada viola el derecho a la salud al desconocer la obligación del Estado de otorgar el más alto nivel posible en esa materia, así como los derechos de seguridad social, pues ocasiona que el Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación proporcione sus servicios hasta cierto punto, otros los subrogue y, finalmente, los que no proporcione de una u otra manera, deben ser gestionados por el particular, quien desconoce si se le otorgará el auxilio económico respectivo, máxime que esa eventual suma de dinero se determina a partir de la existencia de recursos del organismo, y no a partir de las condiciones económicas del derechohabiente.

Para resolver sus argumentos conviene recordar que el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional reconoce la seguridad social como derecho fundamental de los gobernados y establece que se organizará conforme a las bases mínimas que al efecto prevé, entre las que destacan: debe cubrir los accidentes, enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte (inciso a); durante el embarazo, la lactancia y el período posterior las mujeres disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia, así como del servicio de guarderías infantiles (inciso c); los familiares de los trabajadores tienen derecho a la asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la ley (inciso d), entre otras.

De igual manera, que en el ámbito de la seguridad social el principio de solidaridad se traduce en el esfuerzo conjunto de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón, en su caso, para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas entre las que se encuentran los servicios de salud, así como proteger a quienes menos tienen mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.

Por su parte, el artículo 4, párrafo cuarto, constitucional establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios respectivos y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 del propio ordenamiento fundamental.

Respecto al derecho a la salud, al resolver asuntos de diversa índole, como el amparo directo 6/2008, este Alto Tribunal estableció que no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que también comprende aspectos externos e internos como el buen estado mental y emocional del individuo.

De ahí que se estableciera que el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social.

Del derecho en comento, se ha dicho, derivan tanto el derecho a la integridad físico – psicológica como la garantía de su

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

protección, esto es, el deber del Estado de tutelar la salud de los individuos y de la colectividad.

Al resolver el amparo en revisión 173/2008, la Primera Sala de este Alto Tribunal analizó tanto el artículo 4 constitucional como los diversos 25, apartado 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, y determinó que entre las finalidades del derecho a la protección de la salud están, entre otras, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, entendiendo por servicios de salud las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad.

Además, que el derecho a la salud debe entenderse como una prerrogativa fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos que conlleva diversas libertades y prerrogativas. Entre las primeras se encuentran la relativa a controlar la salud y el cuerpo y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales y, entre las segundas, la relativa a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas **oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.**

Se precisó que el derecho a la protección de la salud impone a los Estados diversas obligaciones entre las que se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

encuentran: adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igualitario a la atención de la salud y los servicios relacionados, vigilar que la privatización del sector salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios, entre otras.

De ahí que se concluyera que el derecho en comento 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.**

Por su parte, la Segunda Sala ha reconocido que el hecho de que en algunos casos se alegue limitación presupuestaria para adoptar todas las medidas posibles a fin de garantizar el disfrute de ese más alto nivel posible de salud, no significa que realmente se tenga, pues se debe distinguir entre la incapacidad real para cumplir las obligaciones del Estado contraídas en materia de derechos humanos y la renuencia a hacerlo, aspecto que se debe ponderar caso por caso (amparo en revisión 378/2014 resuelto en sesión de quince de octubre del dos mil catorce).

El aspecto comentado también se relaciona con el tema de progresividad y con los deberes del Estado dependiendo de si las obligaciones son de cumplimiento inmediato o progresivo.

Al resolver el diverso amparo en revisión 315/2010, este Alto Tribunal indicó que conforme a la Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Culturales de la Organización de las Naciones Unidas 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, en términos generales, el deber de respetar, proteger y cumplir su contenido.

Precisó que el hecho de que algunas de esas obligaciones sean de cumplimiento inmediato y otras de progresivo, trasciende o cobra relevancia normativa en los avances y retrocesos del nivel de goce del derecho comentado.

Se dijo que si bien 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, lo cierto es que también impone a los Estados Parte obligaciones de efecto inmediato, por ejemplo, las de garantizar que el derecho a la salud sea ejercido sin discriminación alguna y adoptar medidas para su plena realización, las cuales deben ser deliberadas y concretas.

Se precisó que, tal como establece la citada observación, la realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado período no priva de contenido significativo a las obligaciones de los Estados, al contrario, les impone el deber concreto y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Indicó este Pleno que al igual que ocurre con los demás derechos enunciados en el citado pacto, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud.

En sentido similar, la Segunda Sala ha reconocido que el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones de contenido o inmediatas y de resultado o mediatas.

Las primeras se refieren a que los derechos se ejerzan sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones convencionales; mientras que las de resultado o mediatas se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

En consecuencia, dijo la aludida sala, teniendo como referente el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el Estado Mexicano tiene, por una parte, la obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos un nivel esencial del derecho a la salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

De ahí que se estableciera que se violan directamente las obligaciones del citado pacto cuando, entre otros supuestos, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho a la salud.

Tales consideraciones se ven reflejadas, entre otros, en los criterios siguientes:

- Tesis aislada P. LXVIII/2009 del Alto Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 6, de rubro: **DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.**

- Tesis aislada P. XVI/2011 del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 29, de rubro: **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.**

- Tesis aislada 1a. LXV/2008 de la Primera Sala, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 457, de rubro: **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.**

- Tesis aislada 2a. CVIII/2014 de la Segunda Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 1192, de rubro: **SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO.**

Finalmente, al resolver diversos juicios de amparo indirecto en que se reclamó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo del dos mil siete, este Tribunal Pleno reconoció que el disfrute del derecho a la protección de la salud es una responsabilidad que comparte el Estado, la sociedad y los interesados, razón por la que el financiamiento de los respectivos servicios no corre sólo a cargo del Estado, pues incluso, se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud, que se determinan considerando el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Tal afirmación se realizó a partir de analizar la Ley General de Salud que establece que atendiendo a los prestadores los servicios de salud se clasifican en:

a) **Servicios públicos** a la población general, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad, cuyas **cuotas de recuperación** se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando éstos carezcan de recursos para cubrirlas;

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, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros grupos de usuarios;

c) **Servicios sociales y privados**, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos; y privados, los que se prestan por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, sujetos a las leyes civiles y mercantiles, los cuales pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros individuales o colectivos y,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

d) Otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria, como son aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no tienen algún otro mecanismo de previsión social en salud, que es financiado de manera solidaria por la Federación, las entidades federativas y los propios beneficiarios mediante **cuotas familiares** que se determinan atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia sea limitante para acceder a dicho sistema.

A partir de esas consideraciones se concluyó que la protección del derecho a la salud es responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados con base en criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso.

En la ejecutoria que resolvió el amparo en revisión 229/2008, que originó el criterio comentado, este Alto Tribunal estableció, en lo que interesa, que los servicios de salud se determinan considerando las características de: a) **los regímenes de seguridad social, que se fundan en los criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso;** b) los **sistemas de solidaridad social**, que usan recursos fiscales, la **cooperación comunitaria** y la colaboración institucional; y, c) los sistemas de asistencia que descansan en el esfuerzo fiscal del Estado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Se dijo que como la salud es una responsabilidad compartida, el financiamiento de los servicios respectivos no corre a cargo del Estado exclusivamente, pues **incluso**, se prevé el establecimiento de **cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud**, que se determinan considerando el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlas.

Lo expuesto evidencia, en principio, que la conclusión consistente en que la protección del derecho a la salud es una responsabilidad compartida partió del análisis de los diversos sistemas que al efecto prevé la Ley General de Salud, los cuales se rigen por diversos fundamentos o criterios aplicables dependiendo del sistema de que se trate.

El hecho de que se haya determinado que la protección del derecho a la salud es una responsabilidad compartida, no puede llevarse al extremo pretendido por los Poderes parte en esta acción consistente en que en cualquiera de esas modalidades o sistemas deben regir los mismos principios, por ejemplo, el de pago de ciertas cantidades de dinero o cuotas de recuperación a fin de acceder a los servicios respectivos, pues evidentemente debe atenderse a cada una de esos sistemas y a los principios que los rigen a fin de determinar la forma en que esa responsabilidad es compartida.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Como se dijo, en esa ejecutoria este Alto Tribunal determinó que **los servicios a derechohabientes** de instituciones públicas de seguridad social son los prestados a las personas que cotizan o las que hayan cotizado conforme a sus leyes, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros grupos de usuarios y que **se fundan en los criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso**, es decir, en la aportación de cuotas de seguridad social que atienden a un porcentaje aplicable al ingreso de cada trabajador o interesado, las cuales se destinan a un fondo que se utiliza para proporcionar los servicios de salud a todos los derechohabientes o beneficiarios.

De ahí que, se reitera, el hecho de que este Tribunal Pleno haya establecido que el derecho a la protección de la salud es una responsabilidad compartida entre todos los agentes que intervienen en su desarrollo, no significa que los principios y fundamentos aplicables a unos, por ejemplo, el pago de cuotas de recuperación o de diversas cantidades de dinero, sean aplicables a todos, pues para ello es necesario atender al sistema de salud de que se trate.

Cabe precisar que aun cuando los criterios comentados derivan de juicios de amparos directo e indirectos en revisión, se consideran, en lo conducente, orientadores en cuanto el tema que nos ocupa, pues de ellos se obtiene que este Alto Tribunal ha reconocido que en materia de derecho a la salud y su protección el Estado está obligado a garantizar el disfrute de toda una gama de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud físico – psicológico y que si bien es compartida la responsabilidad de su protección, lo cierto es que esa corresponsabilidad debe darse a partir de los principios y fundamentos que rigen cada tipo de servicio de salud atendiendo, en su caso, al prestador.

Ahora, los artículos 1 y 2 de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza establecen que el Servicio Médico es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se erige como una institución de servicio público creada para prestar atención médica con carácter obligatorio en los términos de dicha ley y de su reglamento.

Por su parte, el diverso 3 del propio ordenamiento, dispone que son sujetos de esa ley los trabajadores en activo y no, de la educación pública que formen parte del magisterio, servicios administrativos y manuales dependientes del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, las Universidades Autónomas del Estado y la Agraria Antonio Narro, la Sección 38 del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación o cualquiera que sea su denominación, las instituciones de seguridad social creadas para el servicio de los trabajadores de la educación pública y los beneficiarios de los trabajadores de las entidades aportantes.

Esto es, el Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación es una institución de servicio público, como ente asegurador, que presta atención médica obligatoria a los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

trabajadores de la educación pública que forman parte del magisterio, servicios administrativos y manuales dependientes de las entidades y organismos antes identificados.

El artículo 4 del ordenamiento consultado establece:

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:*

I. Atención médica de primero y segundo nivel que se ofrecen en la (sic) Clínicas pertenecientes al Servicio Médico, que incluyen: servicio de consulta externa de medicina general y de especialidad, hospitalización, cirugía, servicio de urgencia médica, servicio dental, servicio de laboratorio, gabinete y servicio de farmacia;

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 personal y directa con los 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 este solicite. Este porcentaje y los requisitos serán definidos anualmente por el Consejo de Administración en función de las posibilidades económicas del Servicio Médico;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

IV. Servicios de atención médica y hospitalaria de primero y segundo nivel en instalaciones propias a particulares que deseen adquirirlos en el esquema de pago por eventualidad o de servicio médico facultativo individual o colectivo que el Servicio Médico pudiese ofrecer de acuerdo a su capacidad instalada y sin detrimento de la atención de sus derecho-habientes;

V. El Servicio Médico podrá implementar planes de protección médico familiar. Los así llamados serán convenios entre la Institución y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, la Institución cubre parte o todo de los gastos que corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos, según el reglamento que se expida para tal fin.

La norma transcrita prevé diversas modalidades de prestación de servicios de salud, entre las que destacan: los proporcionados, per se, por el Servicio Médico, los servicios subrogados y los de prestaciones.

Los servicios de salud **proporcionados por el citado organismo** son aquellos denominados de **primero y segundo nivel que se ofrecen en sus clínicas** y que incluyen: a) servicio de consulta externa de medicina general y de especialidad; b) hospitalización; c) cirugía; d) servicio de urgencia médica; e) servicio dental; f) servicio de laboratorio; g) servicio de gabinete y h) servicio de farmacia.

La fracción II prevé los servicios de salud subrogados. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el verbo subrogar como la acción de *sustituir o poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Al resolver asuntos de diversa índole, este Alto Tribunal se ha pronunciado en cuanto a la institución de subrogación para efectos jurídicos.

En la contradicción de tesis 163/2005, después de aludir a la definición gramatical dada por el referido diccionario, la Primera Sala indicó que en términos amplios la doctrina ha definido la subrogación *como la sustitución de una cosa por otra o de una persona por otra, esto es, subrogación real o subrogación personal; que en lo que corresponde a la subrogación personal, indica que consiste en la **sustitución de una persona por otra, en virtud de la cual se pasan a ella los derechos y acciones de que gozaba la sustituida cualquiera que sea su naturaleza, o lo que es lo mismo, dicha sustitución implica que una persona se sustituye en lugar de otra y ejerce sus derechos y acciones.***

En el dictamen final de la facultad de investigación 1/2009, este Tribunal Pleno estableció, entre otras cosas, que los criterios de calidad en materia de los derechos de seguridad social entonces analizados, son exigibles al Estado con independencia del esquema que haya diseñado para cumplirlos y que *aun cuando la prestación de algún servicio o aspecto de la seguridad social haya sido **subrogada a organismos privados, el Estado deberá asegurar la prestación debida del servicio y vigilar que se satisfagan los estándares de calidad propios de esa prerrogativa social.***

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Lo expuesto deja ver que, en términos generales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido la subrogación personal como el acto en virtud del cual una persona es sustituida por otra que asume los derechos y obligaciones de aquella, sin que tal circunstancia implique, tratándose del Estado y de los servicios que proporciona, el desentendimiento del deber originario, pues el ente de gobierno debe asegurar su debida prestación y vigilar que se satisfagan los estándares de calidad propios de la prerrogativa de que se trate.

El artículo 5, fracción VII, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila establece que para los efectos de dicho ordenamiento, se entiende por servicio subrogado *las atenciones que se brinden en forma externa al servicio de las clínicas y los mismos estén convenidos por el Servicio Médico.*

En este punto es necesario precisar que la institución jurídica de la subrogación es sumamente compleja en la medida en que debe ser analizada dependiendo de la legislación de que se trate y de la forma en que el legislador la reguló a partir de la libertad configurativa que en materia de trabajo y de seguridad social este Alto Tribunal ha reconocido ampliamente a través de diversos precedentes.

Ejemplificativo de esa postura es el criterio que informa la tesis aislada 2a. CXVII/2017, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Federación, Décima Época, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, página 1245, que establece:

SERVICIOS MÉDICOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE PUEBLA, QUE PREVE EL PERIODO DE CONSERVACIÓN DE ESE DERECHO A LOS TRABAJADORES QUE DEJEN DE PRESTAR SUS SERVICIOS AL ESTADO POR UN LAPSO QUE NO DEBERÁ EXCEDER DE 3 MESES, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA SALUD. *El precepto mencionado, al disponer que los trabajadores al dejar de prestar sus servicios al Estado conservarán los derechos a servicios médicos por un lapso que no deberá exceder de 3 meses, no viola el derecho humano a la salud reconocido por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que lejos de limitar su acceso al servicio de salud, les otorga un beneficio adicional no previsto en la Constitución Federal, consistente en obtener el servicio médico del que venían gozando durante los 3 meses posteriores al en que causaron baja; previsión que es acorde con la libertad configurativa que el Constituyente otorgó al legislador local para regular las relaciones laborales de los trabajadores aludidos, así como las normas que rigen las prestaciones sociales que deriven de aquéllas, como es la extensión de los servicios médicos a los que dejan de laborar para el Estado.*

Atendiendo a la legislación analizada y, justamente, partiendo de su libertad configurativa, el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza estimó pertinente modificar las formas a través de las cuales el Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación proporciona los servicios de salud a sus usuarios o beneficiarios, considerando prudente incluir, entre otros, los servicios subrogados y de prestaciones. Todo esto, a fin de ofrecer a los beneficiarios distintas posibilidades o maneras a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

través de las cuales puedan ver cumplido o satisfecho su derecho a la salud y, en vía de consecuencia, a la seguridad social.

Ahora, conforme a la literalidad del artículo 4 antes reproducido, los servicios subrogados conllevan la **atención médica que el Servicio Médico no ofrece y que son proporcionados por profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, con los que haya celebrado convenios para tal propósito**, modalidad en la cual los **costos son compartidos por el servicio médico y el derechohabiente en proporciones definidas anualmente por el Consejo de Administración en función de las posibilidades económicas del citado organismo público estatal**.

Por su parte, los servicios de prestaciones *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 personal y directa con los profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, previa autorización de la Dirección Médica de la Unidad correspondiente*.

Es claro que para entender cuáles servicios de atención médica se encuentran en las nuevas modalidades introducidas por el legislador, debe acudirse a la fracción I del referido precepto que, como ya se dijo, dispone que el Servicio Médico proporciona, per se, auxilio económico **en atención médica de primero y segundo nivel que se ofrecen en sus clínicas**.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Atendiendo a la redacción utilizada por el legislador, el citado organismo proporciona, per se, la **atención médica de primero y segundo nivel que se ofrecen en sus clínicas y que incluyen los servicios antes identificados**, mientras que los subrogados son aquellos que no ofrece el aludido organismo, independientemente del nivel de atención de que se trate, pero que son proporcionados por las instituciones de salud con que haya celebrado convenio para tal efecto y, finalmente, los de prestaciones son aquellos servicios que no ofrece en ninguna de esas vías y que el particular debe gestionar.

La literalidad de la norma analizada hace ver que incluso la atención médica de primero y segundo nivel puede ser subrogada, o bien, proporcionada vía prestaciones, más aun tratándose de la atención médica de tercer nivel que implica altas especialidades.

El aserto anterior encuentra sustento, como se dijo, en la redacción utilizada por el legislador, pues por una parte estableció que la atención de primero y segundo nivel será cubierta por el Servicio Médico siempre y cuando se proporcionen en sus clínicas, que aquellos servicios que no ofrezca podrán ser proporcionados vía subrogación siempre y cuando exista el convenio respectivo y, finalmente, cuando no proporcione los servicios requeridos por sí mismo, ya sea por no ofrecerlo en sus clínicas o por no resultar conveniente, y tampoco a través de subrogación, entonces se hará en la forma denominada de prestaciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

De esa manera, se obtiene que tanto la atención médica de primero y segundo nivel pueden ser proporcionadas vía subrogación o vía prestaciones, si es que el Servicio Médico no la proporciona en sus clínicas.

En cuanto al tercer nivel de atención médica, es decir, las altas especialidades, puede ser proporcionado en cualquiera de las dos alternativas dadas a partir de la reforma controvertida, es decir, vía subrogación o prestaciones, pues al final de cuentas el Servicio Médico no lo proporciona por sí mismo.

El común denominador que tienen esas dos nuevas modalidades es que implican un pago adicional para el trabajador o beneficiario.

En efecto, el párrafo segundo de la fracción II del artículo 4 analizado, dispone que los costos derivados de los servicios subrogados serán compartidos por el Servicio Médico y el derechohabiente en proporciones definidas anualmente por el Consejo de Administración, en función de las posibilidades económicas del aludido organismo.

Por su parte, el párrafo segundo de la fracción III del referido precepto establece que el total de los costos derivados de la atención médica proporcionada vía prestaciones serán sufragados por el derechohabiente y un porcentaje será reembolsado por el Servicio Médico, previa presentación de factura y sujeto al cumplimiento de los requisitos que solicite; asimismo, que el porcentaje y los requisitos serán definidos anualmente por

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

el Consejo de Administración en función de las posibilidades económicas del citado organismo.

Ya se dijo que los servicios de salud proporcionados a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social se fundan en los criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso, es decir, en la aportación de cuotas de seguridad social que atienden al porcentaje aplicable al ingreso de cada trabajador o interesado, las cuales se destinan a un fondo que se utiliza para proporcionar los servicios a todos los derechohabientes o beneficiarios.

El artículo 18 de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila establece que el patrimonio del citado organismo se integra con, entre otros, las aportaciones mensuales del Gobierno del Estado, de la Universidad Autónoma de Coahuila, de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y de la Sección 38 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación equivalente al 13.25% (trece punto veinticinco por ciento) de sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes en la denominación de las instituciones aportantes y por la contribución mensual de los trabajadores equivalente al 3% (tres por ciento) sobre esos mismos conceptos.

Es decir, parte importante del patrimonio del citado organismo descentralizado se integra con las aportaciones que realizan las entidades y organismos antes identificados y los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

trabajadores que, en parte, se destinan al cumplimiento de su objeto que no es otro que prestar atención médica con el carácter obligatorio a los trabajadores de las citadas instituciones.

Lo anterior corrobora la afirmación consistente en que el servicio de protección a la salud que proporciona el mencionado organismo estatal se funda en el principio de capacidad contributiva y redistribución del ingreso al tratarse de servicios proporcionados a derechohabientes y beneficiarios de instituciones públicas de seguridad social, en este caso, del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Conforme a lo expuesto, no es constitucionalmente aceptable que de acuerdo con la norma analizada el derechohabiente deba pagar una cantidad extra de dinero por la prestación de un servicio de atención médica, incluso, de primero y segundo nivel que, de ordinario, el organismo debe proporcionar en sus clínicas, simple y sencillamente porque eso va más allá del fundamento antes comentado y, más aun, del principio de solidaridad que rige en la materia.

Efectivamente, el hecho de que la norma impugnada establezca que el derechohabiente o beneficiario debe compartir los costos de los servicios subrogados con el referido organismo descentralizado o, incluso, pagarlos en su totalidad y obtener una cifra de dinero vía reembolso, origina una carga desproporcional para el trabajador, pues además de soportar los descuentos por las cuotas aplicables por concepto de servicio médico, debe compartir esos gastos, siendo que, se reitera, puede ser que en esas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

modalidades se proporcione cualquiera de los niveles de salud comentados.

Tal circunstancia origina que el derechohabiente soporte no sólo la carga comentada, sino ver obstaculizado su derecho de acceso y de protección de la salud.

En otras palabras, el artículo 4, fracciones II, párrafo segundo, y III, párrafo segundo, de la ley analizada, contraviene el orden constitucional en la medida en que impone una carga al trabajador o beneficiario de dichos servicios consistente en el pago adicional a la cuota que aporta normalmente a fin de que, por lo menos, le sea proporcionada la atención médica de primero y segundo nivel; y por lo que respecta al tercer nivel siempre tendrá que asumir esa carga, pues sólo se proporciona a través de las nuevas modalidades implementadas por el legislador local.

Si como se dijo, atendiendo a la redacción de la norma, tales niveles de atención pueden ser proporcionados también vía subrogación o prestaciones en los casos en que el Servicio Médico no los preste en sus clínicas, es clara su inconstitucionalidad, no sólo porque el beneficiario no tiene certeza en cuanto a qué servicios le serán proporcionados gratuitamente y cuáles vía pago adicional, sino también, porque esas nuevas modalidades implican un copago que, de suyo, desconoce las aportaciones que periódicamente realizan los beneficiarios a fin de gozar de esos servicios.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Adicionalmente, porque como alega la promovente la proporción que debe pagar el derechohabiente derivado del costo compartido del servicio de salud subrogado, así como el porcentaje que se le puede reembolsar bajo la modalidad de servicio de prestaciones, se fija atendiendo a las posibilidades económicas del Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación, y no a partir de la situación del trabajador, lo que evidentemente atenta contra los principios de justicia social y solidaridad que rigen en la materia.

Si como se dijo, este tipo de servicios de salud se fundan en la capacidad contributiva y la redistribución del ingreso, es claro que el monto que, conforme al texto impugnado, debe pagar el derechohabiente o beneficiario por la prestación de los servicios de salud en las modalidades de subrogado o de prestaciones, no debería fijarse en función de las capacidades de la institución de seguridad social, pues justamente lo que se pretende es salvaguardar el derecho a la salud y garantizar su protección, no así la buena economía de la institución pública.

Este Tribunal Pleno no pierde de vista que tanto en la exposición de motivos como en su informe, el legislador indicó que la reforma controvertida pretendía, entre otras cosas, actualizar y adecuar la ley a otros marcos legales de las entidades u organismos aportantes, reorganizar los servicios que proporciona el Servicio Médico y fijar los porcentajes de aportaciones que ya realizan las entidades u organismos a fin de que continúe cumpliendo su objeto social y en vías a su modernización para convertirse en una entidad eficaz en sus servicios y altamente confiable entre la población a la que sirve, aunado a que las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

proyecciones en materia de prestaciones de seguridad social y de salud en la entidad federativa arrojan resultados negativos a corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, como se ha explicado a lo largo de esta ejecutoria, el disfrute de los beneficios de seguridad social y, en este caso, de salud no deben estar condicionados a aspectos económicos y, menos, al hecho de si en determinada clínica se proporciona o no el servicio solicitado o si es o no oportuno proporcionarlo, inclusive aquellos que pudieran considerarse de primero y segundo nivel.

Máxime si se considera que lo afirmado por el legislador en ese aspecto no es soportado por algún medio de convicción.

Es más, en el expediente no obra referencia alguna sobre la necesidad de establecer la institución de pago compartido o copago o de pago adicional previstas en la norma impugnada, tampoco obra algún elemento adicional que justifique la idoneidad de la medida, alguno que acredite que se ha aplicado el máximo de los recursos para el mantenimiento del servicio médico, por ejemplo a través del cotejo con los respectivos presupuestos de egresos o que los recursos de que se disponía se aplicaron para tutelar otro derecho humano, o bien, que los cambios normativos analizados se sustentan en diversas razones de peso suficientes que puedan justificarlos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

En las relatadas circunstancias, al ser esencialmente fundados los argumentos propuestos, lo que se impone es declarar la invalidez del artículo 4, fracciones II, párrafo segundo y III, párrafo segundo, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, contenido en el decreto 347 publicado en el Periódico Oficial estatal el ocho de enero del dos mil dieciséis.

La conclusión que antecede implica que subsistan las nuevas modalidades de prestación de atención médica reguladas por el legislador local, esto es, subrogación y prestaciones, con la única diferencia de que no podrá exigirse pago adicional alguno a los trabajadores o beneficiarios por el servicio médico de mérito.

Cabe precisar que lo anterior no impide al legislador que, atendiendo a su libertad configurativa, rediseñe las vías de prestación de atención médica analizadas, atendiendo a la realidad y situación imperante en su localidad, siempre y cuando respete los derechos y prerrogativas aplicables.

NOVENO. Con fundamento en los artículos 73 y 41, fracción IV, de la ley de la materia, aun cuando no fueron impugnados se debe declarar la invalidez de los artículos 5, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa “*o no estén al corriente en el pago*”, y 6, en la porción normativa “*y que se encuentren al corriente en el pago de aportaciones o sin adeudos según corresponda*”, ambos de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

diverso 52 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, al contener el mismo vicio.

DÉCIMO. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de los artículos 52 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública, y 4, fracciones II, párrafo segundo y III, párrafo segundo, 5, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa *“o no estén al corriente en el pago”*, y 6, en la porción normativa *“y que se encuentren al corriente en el pago de aportaciones o sin adeudos según corresponda”*, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación, ambas del Estado de Coahuila de Zaragoza, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del mencionado Estado.

Finalmente, notifíquese la presente resolución a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados del Octavo Circuito del Poder Judicial de la Federación para los efectos precisados en el Acuerdo General 13/2016 dictado por este Tribunal Pleno el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad **12/2016**.

SEGUNDO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 51, párrafo segundo y 53, párrafo segundo, ambos de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el periódico oficial de la entidad el ocho de enero del dos mil dieciséis, en términos del considerando cuarto de esta resolución.

TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 51, primer párrafo, de la mencionada Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 52 de la mencionada Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos del considerando séptimo de esta sentencia.

QUINTO. Se declara la invalidez del artículo 4, fracciones II, párrafo segundo y III, párrafo segundo, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de enero del dos mil dieciséis y, en vía de consecuencia, la de los artículos 5, fracción I, párrafo segundo,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

en la porción normativa “*o no estén al corriente en el pago*”, y 6, en la porción normativa “*y que se encuentren al corriente en el pago de aportaciones o sin adeudos según corresponda*”, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación de Coahuila de Zaragoza, en los términos de los considerandos octavo y noveno de esta resolución.

SEXTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en esta sentencia surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Cossío Díaz, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto (parte segunda) relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a las causas de improcedencia (consistente en desestimar la causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo del Estado).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz quien se pronunció incluso por el sobreseimiento del párrafo primero, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte primera, consistente en sobreseer respecto del artículo 51, párrafo segundo, de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas en cuanto al criterio del nuevo acto legislativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con consideraciones distintas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte primera, consistente en sobreseer respecto del artículo 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

En relación con el punto resolutivo

tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas separándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo con salvedades en las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 51, párrafo primero, de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente en funciones Cossío Díaz votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 52 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En relación con el punto resolutivo quinto:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez total de las fracciones II y III, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández por la invalidez total de las fracciones II y III, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracciones II, párrafo segundo, y III, párrafo segundo, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena incluso por la porción normativa “a quienes no realicen pago de aportaciones”, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 5, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa “o no estén al corriente en el pago”, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Morales, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 6, en la porción normativa “y que se encuentren al corriente en el pago de aportaciones o sin adeudos según corresponda”, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte segunda, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como determinar que la presente resolución se notifique a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados del Octavo Circuito del Poder Judicial de la Federación, para los efectos precisados en el Acuerdo General 13/2016, dictado por este Tribunal Pleno el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

Morales. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. Los señores Ministros Cossío Díaz y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos no acudieron a la sesión de cinco de julio de dos mil dieciocho, el primero previo aviso y la segunda por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de nueve de julio de dos mil dieciocho por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil diecisiete.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 12/2016. Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada el nueve de julio del dos mil dieciocho, en el siguiente sentido: **PRIMERO.** Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad **12/2016.** **SEGUNDO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 51, párrafo segundo y 53, párrafo segundo, ambos de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el periódico oficial de la entidad el ocho de enero del dos mil dieciséis, en términos del considerando cuarto de esta resolución. **TERCERO.** Se reconoce la validez del artículo 51, primer párrafo, de la mencionada Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos del considerando sexto de esta ejecutoria. **CUARTO.** Se declara la invalidez del artículo 52 de la mencionada Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos del considerando séptimo de esta sentencia. **QUINTO.** Se declara la invalidez del artículo 4, fracciones II, párrafo segundo y III, párrafo segundo, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de enero del dos mil dieciséis y, en vía de consecuencia, la de los artículos 5, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa “o no estén al corriente en el pago”, y 6, en la porción normativa “y que se encuentren al corriente en el pago de aportaciones o sin adeudos según corresponda”, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación de Coahuila de Zaragoza, en los términos de los considerandos octavo y noveno de esta resolución. **SEXTO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en esta sentencia surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. **SÉPTIMO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**