

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

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

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

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

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

I. Nombre y firma del promovente:

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

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

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

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

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos 3, fracciones VI y VIII; 7, en la porción normativa “*el auxilio económico en*”; 8 y 37, fracción VI, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto número 86 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 9 de noviembre de 2018, y cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

(...)

VI. Copago: El costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos compartidos entre el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila y el derechohabiente;

(...)

VIII. Fondo de garantía: El fondo que el Organismo puede constituir, de acuerdo al máximo de los recursos disponibles y sin detrimento del servicio a los derechohabientes y sus beneficiarios, para garantizar el pago de los saldos insolutos que dejarán, por concepto de créditos en curso, los derechohabientes en caso de fallecimiento;

(...).”

“Artículo 7. Para garantizar 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:

(...).”

“Artículo 8. El Servicio Médico podrá otorgar a sus derechohabientes convenios para el pago en parcialidades de los adeudos generados por servicios prestados a los mismos o a sus beneficiarios en concepto de copago, costos de recuperación y otros.

A dichos créditos deberá agregarse siempre un 20% destinado a constituir el fondo de garantía.

El fondo de garantía deberá integrarse el patrimonio del Servicio Médico y utilizarse para los fines que esta ley establece.”

***“Artículo 37. El patrimonio del Servicio Médico se constituye de la siguiente manera:
(...)***

***VI. Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los organismos auxiliares, así como por la venta de medicamento y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios;
(...).”***

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1º, 4º, párrafo cuarto, y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 5, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 9 y 10 del Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.
- Artículos 9 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad social.
- Derecho a la salud.
- Principio de solidaridad en la seguridad social.
- Principio *pro persona*.
- Obligación del Estado de proteger y garantizar el más alto nivel posible de salud.

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

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las normas generales precisadas en el capítulo III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al segundo párrafo de la fracción II del numeral 105 de la Constitución Federal,¹ así como al artículo 60 de su Ley Reglamentaria,² el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el 9 de noviembre de 2018, por lo que el plazo para presentar la demanda corre del sábado 10 de noviembre al domingo 9 de diciembre del mismo año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

Es importante precisar que la ley cuestionada fue expedida en sustitución de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de

¹ “**Artículo 105.** (...) II. (...)”

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

² “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.”

Coahuila de Zaragoza publicada en el medio oficial de difusión de esa entidad federativa el 6 de mayo de 2011 y reformada por decreto divulgado el 8 de enero de 2016 en el mismo periódico gubernamental.

Además, cabe destacar que el Decreto legislativo número 86 por el cual fue publicado el ordenamiento controvertido dispone, en su artículo segundo transitorio,³ que la Ley del Servicio Médico del magisterio local anterior fue abrogada en su totalidad, es decir, la voluntad del legislativo local fue la de emitir un nuevo ordenamiento que substituyera al anterior.

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

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

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

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

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

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

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

³ “**SEGUNDO.-** Se abroga la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 6 de mayo de 2011, sin perjuicio de lo establecido en los artículos transitorios siguientes.”

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

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

De la Ley:

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

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

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

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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

IX. Introducción.

El nueve de noviembre de dos mil dieciocho, fue publicado el Decreto número 86 por cual se expidió la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa.

Al respecto, se estima pertinente precisar de manera sucinta y cronológica los antecedentes de este nuevo ordenamiento legal encargado de regular el sistema de prestación de servicios médicos para las trabajadoras y los trabajadores de la educación en el Estado de Coahuila.

El seis de mayo del año dos mil once, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de citada Entidad Federativa. Posteriormente el ocho de enero de dos mil dieciséis se publicó el Decreto número 347 mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de ese ordenamiento jurídico.

El ocho de febrero de dos mil dieciséis, el Titular de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió demanda de acción de inconstitucional en contra del artículo 4, fracciones II y III, de la Ley en comento. Dicho medio de control de la constitucionalidad fue radicado bajo el número de expediente 12/2016.

Una vez sustanciado el proceso de aludida acción de inconstitucionalidad, el Pleno de ese Alto Tribunal, en la sesión ordinaria del **nueve de julio de dos mil dieciocho**, dictó sentencia declarando la invalidez del artículo 4, fracciones II, segundo párrafo y, III, párrafo segundo, impugnada, y en vía de consecuencia, los artículos 5, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa "*o no estén en 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*", todos de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ahora bien, el proceso legislativo para la expedición de la Ley que nos ocupa en la presente impugnación, se puede sintetizar de la siguiente manera:

- El **doce de junio de dos mil dieciocho**, se turnó a la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Congreso de Coahuila la iniciativa popular presentada por los integrantes de la Coalición de Trabajadores de la Educación Pública de Coahuila, mediante la cual se proponía la modificación de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación Pública ese Estado, expedida el seis de mayo de dos mil once.
- El tres de octubre de del mismo año, fue turnada a la misma Comisión la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se proponía expedir una nueva Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación Pública coahuilense, presentada por el Gobernador de mencionada localidad.
- El cinco de los mismos, la Comisión de Trabajo y Previsión Social realizó una reunión de trabajo, la cual contó con la presencia de integrantes de la Coalición que presentó la primera iniciativa y en la cual se les dio a conocer el anteproyecto de Dictamen de la nueva Ley del Servicio Médico.
- El día seis posterior, los integrantes de la Coalición de Trabajadores de la Educación Pública de Coahuila, presentaron un escrito ante la Oficialía Mayor del Congreso de esa entidad federativa, a través del cual manifestaron su desacuerdo con el proyecto de dictamen.
- El quince subsecuente, la referida Coalición presentó al Congreso local, dos cuadros comparativos y un estudio sobre los sistemas de seguridad social de las entidades federativas mexicanas, así como de los municipios de Coahuila.
- Finalmente, el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, el dictamen fue votado y aprobado por el pleno del Congreso de Coahuila, en los términos del proyecto de dictamen que previamente fue dado a conocer a los integrantes de la Coalición.

De la cronología anterior, se desprende que la Ley de mérito fue ampliamente analizada, discutida y comentada, culminando en su expedición el 9 de noviembre de 2018. Luego entonces, se puede llegar válidamente a la conclusión que la voluntad del legislador coahuilense fue la de emitir un nuevo ordenamiento que substituyera al anterior.

Lo que se corrobora con el Dictamen presentado por la Comisión de Trabajo y Previsión Social, con relación a la Iniciativa Popular, mediante la cual se plantea la modificación a la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila, planteada por los integrantes de la Coalición de Trabajadores de la Educación Pública de Coahuila, así como a la Iniciativa con Proyecto de Decreto que crea la Ley de Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, planteada por el Ing. Miguel Ángel Riquelme Solís, Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, del cual conviene extraer el siguiente párrafo:

*“En consecuencia, **se propone la expedición de una nueva Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza**, considerando las necesidades de sus derechohabientes, con la finalidad de establecer un marco jurídico que permita incrementar la eficiencia de los servicios que presta y garantizar la solidez de su sistema financiero.”*

Ahora bien, de la lectura integral a la nueva Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza se desprende que tiene por objeto regular la prestación de los servicios de salud para los trabajadores de la educación pública y de instituciones educativas del Estado, así como de normar la estructura, funcionamiento y atribuciones del Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación de dicho Estado, como responsable de otorgar las prestaciones establecidas en dicho ordenamiento.

Así el Instituto de Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación se erige como un organismo que tiene por objeto prestar atención médica con el carácter de obligatorio a los derechohabientes y sus beneficiarios.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la forma en la que está organizado el Sistema de Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado posibilita una transgresión a los derechos humanos de seguridad social, salud, seguridad jurídica e igualdad y no discriminación.

De forma particular, este Organismo Nacional estima que los artículos 3, fracciones VI y VIII; 7, en la porción normativa “*el auxilio económico en*”; 8 y 37, fracción VI, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, implican un incumplimiento por parte del Estado de garantizar la prestación de los servicios de salud a través de un sistema de seguridad social, en un plano de igualdad y no discriminación a los trabajadores de la educación de dicha Entidad.

Los artículos citados en el párrafo anterior establecen figuras jurídicas como el copago, convenios o créditos y fondo de garantía, que implican pagos y endeudamientos extraordinarios adicionales a las aportaciones de seguridad social que las trabajadoras y trabajadores de la educación de Coahuila deben realizar para obtener la prestación de los servicios de salud.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que dichos pagos y endeudamientos extraordinarios adicionales son incompatibles con el bloque de constitucionalidad mexicano pues condicionan el derecho a la protección a la salud a cuotas extraordinarias, lo que se traduce en una violación al derecho humano de seguridad social, así como al principio de solidaridad que lo rigen, asimismo, no se cumple con la obligación del Estado de garantizar el máximo de bienestar, y de protección a la salud, tal como se expondrá en el concepto de invalidez de la presente acción de inconstitucionalidad.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 3, fracciones VI y VIII; 7, en la porción normativa “*el auxilio económico en*”; 8 y 37, fracción VI, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza,

al establecer pagos adicionales a las aportaciones realizadas por las personas trabajadoras de la educación, bajo las figuras jurídicas de copago, convenios o créditos y fondo de garantía, representan una carga excesiva y desproporcional para aquellos, así como también, el incumplimiento con la obligación de proporcionar servicios de atención médica a los derechohabientes, vulnerando los derechos de salud y de seguridad social y la obligación del Estado mexicano de proteger y garantizar el más alto nivel posible de salud.

El presente medio de control constitucional se circunscribe a demostrar que el régimen de prestación de servicios médicos instaurado en los numerales 3, fracciones VI, VIII⁴, 7, en la porción normativa “*el auxilio económico en*”⁵, 8⁶, y 37, fracción VI⁷, de la Ley del Servicio Médico para Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, al establecer las figuras jurídicas de copago, convenios o créditos y fondo de garantía, a cargo de las y los trabajadores de la educación de ese Estado, transgreden los derechos humanos de seguridad social, salud,

⁴ Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entiende por:

...

VI. Copago: El costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos compartidos entre el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila y el derechohabiente;

VIII. Fondo de garantía: El fondo que el Organismo puede constituir, de acuerdo al máximo de los recursos disponibles y sin detrimento del servicio a los derechohabientes y sus beneficiarios, para garantizar el pago de los saldos insolutos que dejen, por concepto de créditos en curso, los derechohabientes en caso de fallecimiento;

(...)

⁵ Artículo 7o.- Para garantizar 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:

(...)

⁶ Artículo 8. El Servicio Médico podrá otorgar a sus derechohabientes convenios para el pago en parcialidades de los adeudos generados por servicios prestados a los mismos o a sus beneficiarios en concepto de copago, costos de recuperación y otros.

A dichos créditos deberá agregarse siempre un 20% destinado a constituir el fondo de garantía. El fondo de garantía deberá integrarse al patrimonio del Servicio Médico y utilizarse para los fines que esta ley establece.

⁷ Artículo 37. El patrimonio del Servicio Médico se constituye de la siguiente manera:

(...)

VI.- Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los Organismos Auxiliares, así como por la venta de medicamentos y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios;

(...)

seguridad jurídica e igualdad y no discriminación y así como el principio de solidaridad que lo rige, conforme a las bases mínimas reconocidas en la Constitución Federal y los diversos Tratados Internacionales en la materia, suscritos por el Estado mexicano.

Para sustentar lo anterior, en un primer bloque se abordará lo relativo al parámetro constitucional y convencional de los derechos a la salud y a la seguridad social en un marco de igualdad y no discriminación. Posteriormente, en un segundo punto, en un ejercicio de contraste, se planteará que las disposiciones que se impugnan vulneran dichos derechos fundamentales, y por lo tanto deben ser tildadas de inconstitucionales.

A. Derecho a la salud.

En primer término, el artículo 1º constitucional, —entre otros mandatos—, dispone que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Además, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De forma complementaria, el último párrafo de dicho precepto establece la prohibición de discriminación por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Es decir, por mandato constitucional, el estado debe garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad que rige al Estado mexicano, en un plano de igualdad y no discriminación.

Bajo ese marco de garantía, se encuentra el derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4º, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸ En el plano internacional, se encuentra reconocido

⁸ “**Artículo 4o.** (...)”

en el artículo 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador",⁹ así como en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁰

En el preámbulo del Protocolo de San Salvador, se reconoció que los derechos reconocidos en el mismo, al igual que los derechos civiles y políticos, encuentran su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual, exigen una tutela efectiva y promoción permanente con el objeto de lograr su

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

(...)"

⁹ **Artículo 10 Derecho a la Salud**

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables."

¹⁰ "Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

plena vigencia, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.¹¹

Además, el acápite agrega que sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los mismos pronunciamientos se refirieron en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se consideró que los derechos previstos en dicho tratado se desprenden de la dignidad inherente a la persona y que deben crearse condiciones que permitan su goce en el ámbito universal.

Adicionalmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sostuvo en la Observación General 14 que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos, cuya efectividad se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o **la adopción de instrumentos jurídicos concretos**.¹²

De las consideraciones anteriores, se colige que el derecho a la protección de la salud es un derecho fundamental reconocido por el Estado mexicano y en consecuencia debe garantizarse para todas las personas en un plano de igualdad de forma que se le permita a cualquier persona acceder a un nivel de salud entendido como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades¹³, para lo cual, como

¹¹ Preámbulo al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador".

¹² *Cfr.* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud: 11/08/2000. E/C.12/2000/4, CESCR, agosto de 2000, p.1

¹³ Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de

disponen los citados documentos internacionales **el Estado debe crear las condiciones que aseguren a todos en un plano de igualdad asistencia y servicios médicos.**

Cualquier condición, obstáculo, barrera, impedimento que imposibilite el ejercicio de este derecho, con base en los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, representa una restricción al derecho de protección a la salud, por ello, es de afirmarse que el derecho a la salud implica que el Estado genere las condiciones adecuadas **para que todas las personas tengan garantizados los servicios de salud.**

En ese sentido el derecho de acceso a la salud implica la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud.

Vale la pena precisar que el derecho a la protección de la salud, tal como lo ha señalado la Primera Sala de ese Alto Tribunal, tiene una proyección tanto individual o personal, como pública o social; bajo la primera óptica se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de las personas, frente a la faceta social o pública que consiste, entre otros aspectos establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, lo que comprende el deber de tomar las acciones necesarias para alcanzar ese fin¹⁴.

Así, el derecho a la salud, se trata de un derecho complejo que se despliega en una amplia serie de posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado; por ejemplo, el derecho a la salud tiene un carácter prestacional, pues implica una serie de obligaciones positivas de hacer por parte de los Poderes Públicos, pero también debe ser entendido como un derecho de

1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (*Official Records of the World Health Organization*, N° 2, p. 100)

¹⁴ Véase la tesis 1ª CCLXVII/2016 (10ª.), Primera Sala, Décima Época, Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en noviembre de 2016, p. 895, del rubro: **“DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL”**.

carácter individual que se traduce en el derecho de cada persona a obtener atención médica y tratamiento terapéutico en caso de enfermedad.¹⁵

En este entendido, los mecanismos que implementa el Estado mexicano para la prestación de servicios de salud, se clasifican, de conformidad a la Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4º de la Norma Fundamental, en:

- a) Servicios públicos a la población general, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país cuyas cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social.
- b) **Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado conforme a sus leyes.**
- c) Servicios sociales y privados, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios de los mismos, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos, y privados.
- d) Otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria, como lo son aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, que será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los propios beneficiarios mediante cuotas familiares que se determinarán atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia de éste sea limitante para acceder a dicho sistema.¹⁶

¹⁵ Sentencia del Amparo en Revisión 44/2009, resuelto en sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 18 de marzo de 2009, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministra Olga María Sánchez Cordero, pág. 81.

¹⁶ Tesis Jurisprudencial P./J. 136/2008, Pleno, Novena Época, Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2008, p. 61, del rubro: "**SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL**".

Como se desprende del inciso b) citado, una de las formas en que el Estado mexicano podrá garantizar a las personas bajo su jurisdicción el derecho a la salud es a través del establecimiento de regímenes de servicios médicos, mediante la constitución de regímenes de seguridad social.

En efecto, el derecho a la salud implica una responsabilidad social por parte del Estado mexicano, y una de las formas en las que el atiende esa obligación, es a través del establecimiento de sistemas de seguridad social.

Ahora bien, como la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha sostenido, el derecho de no discriminación que consagra el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proscribire cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En congruencia, el Pleno de ese Tribunal Constitucional ha señalado que resulta discriminatoria cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Es decir, no resulta discriminatoria cualquier distinción de trato entre las personas sino sólo aquellas que atenten contra la dignidad humana y las que tengan por efecto anular o menoscabar sus derechos y libertades, o bien, la igualdad real de oportunidades.¹⁷

Luego entonces, de las consideraciones expuestas se colige que el Estado mexicano, para garantizar de forma efectiva el derecho de acceso a la salud de su población, tiene la obligación de articular sistemas de seguridad social que

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 114/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 25, del rubro: "**ISSSTE. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).**"

permitan el acceso a servicios médicos sin distinciones injustificadas que menoscaben dichos derechos.

Una vez expuesta la trascendencia del derecho a la salud en el sistema jurídico mexicano, a continuación se desarrollará su dimensión social que se traduce en la responsabilidad estatal de otorgar la seguridad social.

B. Derecho a la seguridad social y su relación con el derecho a la salud-

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los mecanismos mediante los cuales el Estado mexicano garantiza que las personas bajo su jurisdicción puedan acceder a los servicios de salud, es el régimen de seguridad social que contempla el artículo 123 constitucional, en su apartado B, fracción XI¹⁸, cuyo

¹⁸ Artículo 123 (...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

...

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

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

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

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

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

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

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

contenido establece las bases mínimas sobre las cuales se organizará y garantizará este derecho fundamental. Es decir, existe una obligación positiva del Estado de garantizar a las y los trabajadores y a sus familiares la prestación de los servicios médico.

Contrario al parámetro de protección y la obligación de garantía de los derechos de salud y seguridad social, los numerales 3, fracciones VI, VIII, el artículo 7, en la porción normativa “*el auxilio económico en*”, 8, y 37, fracción VI, todos de la ley impugnada, transgreden el derecho a la seguridad social y su interdependiente derecho a la salud.

Las normas impugnadas prevén las figuras jurídicas de copago, convenios o créditos y fondo de garantía, a cargo de las y los trabajadores de la educación de ese Estado, los cuales implican que dichas personas, además de las aportaciones que se encuentran obligados a realizar al sistema de seguridad social, se encuentran obligados a efectuar pagos adicionales por los servicios médicos que les sean brindados.

Al respecto, es oportuno recordar que el concepto de seguridad social como el derecho de los trabajadores y sus familias consagrado tanto en convenios internacionales, como en la Constitución Federal, representa un compromiso del Estado como ente garante y, de la sociedad, que respalda a las trabajadoras y los trabajadores ante eventualidades que limiten el desarrollo de las capacidades laborales de una persona o de sus familiares.

Es por ello, que el sistema de seguridad social tiene como ejes fundamentales los siguientes principios a saber:

- **Universalidad**: la seguridad social debe cubrir todas las contingencias a las cuales pudiera enfrentarse cualquier persona (ámbito objetivo) y que además todas las personas se encuentren protegidas por la seguridad social, en tanto derecho humano (ámbito subjetivo).

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

- Participación: la participación de la sociedad en la administración y dirección de la seguridad social por medio de sus representantes, incluyendo la participación informativa, consultiva, de asesoría, o directivas de los empleadores e incluso, en algunos casos de los empleadores.¹⁹
- Igualdad: implica que todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia.
- Solidaridad: esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y 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.²⁰

Respecto de esta última máxima, es necesario enfatizar que la “*solidaridad*” que rige el sistema, se traduce en la aportación en conjunto de las trabajadoras y los trabajadores, así como de la entidad u organismo donde prestan sus servicios, en su calidad de patrón, para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas tales como pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad muerte, y **servicios de salud**, entre otras, pues asegura el bienestar de las trabajadoras y los trabajadores, así como de sus respectivas familias, sobre todo de aquellos que obtienen menos ingresos, a través de una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios.²¹

¹⁹ Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, 1952.

²⁰ Cfr. Acción de Inconstitucionalidad 12/2016, resuelto en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del nueve de julio de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, secretaria Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

²¹ Véase la Tesis Jurisprudencial P./J. 109/2008, Pleno, Novena Época, Laboral, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2008, p. 8, del rubro: “**ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)**”.

Ese Alto Tribunal ha definido el concepto de solidaridad en el ámbito de la seguridad social en el sentido de que se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores 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.²²

Así, el principio de solidaridad social 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 el de los que obtienen menos ingresos, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para ello.²³

Luego entonces, el principio de solidaridad rige la materia de seguridad social e implica que se garantice, entre otras, la prestación del servicio médico a los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial el de los que obtienen menos ingresos.

En el caso concreto, la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, rompe con el referido principio de solidaridad y transgrede los derechos de seguridad social, acceso a la salud e igualdad y no discriminación.

Para corroborar lo anterior conviene precisar que el ordenamiento impugnado dispone en su artículo 3, fracción II²⁴ que las aportaciones son: la obligación

²² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2014, correspondiente al día dieciocho de agosto de dos mil quince párr. 54.

²³ Jurisprudencia P./J. 109/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, octubre de 2008 p. 8, del rubro: "**ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ABRIL DE 2007)**".

²⁴ Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entiende por:

(...)

II. Aportación: La obligación económica que los empleadores definidos en esta ley, deben entregar al Organismo por cada uno de sus empleados en proporción a los sueldos que perciben;

económica que los empleadores definidos en esta ley, deben entregar al Instituto de Servicio Médico por cada uno de sus empleados en proporción a los sueldos que perciben.

Asimismo, la diversa fracción XVI²⁵ del mismo numeral, dispone que se entiende como retención la deducción que por efectos de ley o por mandato judicial se haga de los salarios de los trabajadores o percepciones de los pensionados o jubilados según corresponda, para cumplir obligaciones o compromisos contraídos y que se aplican directamente a la nómina de pago.

Es decir, la Ley impugnada, concibe que el sistema de seguridad social es una obligación solidaria entre el Estado y los empleadores, con la participación de los trabajadores a través de las aportaciones que realizan de manera constante para el sustento del mismo.

Se trata entonces de un sistema de solidaridad colectiva en el que las aportaciones de todos y cada uno de sus miembros integran un mismo fondo cuya finalidad es financiar todo lo que la seguridad social implica.²⁶

Sin embargo, la fracción VI del mismo artículo 3° prevé la figura del copago, que es el costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos compartidos

(...)

²⁵ Artículo 3.

(...)

XVI. Retención: La deducción que por efectos de esta ley o que por mandato judicial se haga de los salarios de los trabajadores, o percepciones de los pensionados o jubilados según corresponda, para cumplir obligaciones o compromisos contraídos previamente y que se aplican directamente a la nómina de pago. Con independencia de lo anterior podrán realizarse retenciones adicionales convenidas voluntariamente con el trabajador, pensionados y jubilados, según corresponda.

Se consideran retenciones para efectos de la presente ley, las deducciones que se hagan a los derechohabientes del Organismo en concepto de aportaciones y pago de adeudos con la institución;

(...)

²⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2014, correspondiente al día dieciocho de agosto de dos mil quince párr. 55.

entre el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila y el derechohabiente.

Es decir, no obstante que los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila se encuentran constantemente aportando al sistema de seguridad social, a través de las retenciones que se realizan a sus salarios, adicionalmente deben cubrir el costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos prestados por el Instituto de Servicio Médico.

Lo anterior se corrobora con el análisis de los artículos 8²⁷ y 37, fracción VI²⁸ de la misma ley, los cuales disponen respectivamente que el Servicio Médico podrá otorgar a sus derechohabientes convenios para el pago en parcialidades de los adeudos generados por servicios prestados a los mismos o a sus beneficiarios en concepto de copago, costos de recuperación y otros y que el patrimonio del Servicio Médico se constituye por la venta de medicamentos y por los ingresos bajo la modalidad de copagos.

En efecto, la figura de copagos, representa una medida desproporcional que representa una carga injustificada para los trabajadores de la educación y sus familiares, pues, además de que constantemente se hacen los descuentos correspondientes a sus salarios, el estado los obliga a cubrir los costos por servicios médicos y por medicamentos.

De esta manera el Estado incumple con su obligación de garantizar el derecho de acceso a la salud a través de prestaciones de seguridad social, pues impone cargas excesivas a los trabajadores.

²⁷ Artículo 8. El Servicio Médico podrá otorgar a sus derechohabientes convenios para el pago en parcialidades de los adeudos generados por servicios prestados a los mismos o a sus beneficiarios en concepto de copago, costos de recuperación y otros.

(...)

²⁸ Artículo 37. El patrimonio del Servicio Médico se constituye de la siguiente manera:

(...)

VI. Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los organismos auxiliares, así como por la venta de medicamentos y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios;

(...)

Al respecto, debe tomarse en cuenta que la obligación de brindar atención médica para garantizar el derecho a la salud de las personas, además de encontrarse establecida en la Norma Suprema, es reconocida en la propia Ley del Servicio Médico para Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, que en su artículo 15²⁹ señala de manera puntual que el objetivo de constituir un Instituto de Servicio Médico es que se preste la atención médica con el carácter de obligatoria a los derechohabientes y sus familias.

Es decir, dada la naturaleza de la seguridad social, es responsabilidad de los institutos garantizar que se brinde la atención médica de manera obligatoria en especial el de los que obtienen menos ingresos. En contraste, el ordenamiento impugnado establece al instituto del Servicio Médico como un ente auxiliar y no como un ente garante.

Lo anterior se corrobora con el artículo 7 de la ley impugnada, que establece que el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, ofrecerá "*auxilio económico*" para el acceso a los servicios sin asumir la obligación garantizar las prestaciones constitucionales, entre otras, el servicio médico a los trabajadores y sus familiares.

Es así como las normas impugnadas establecen un sistema de seguridad social contradictorio en sí mismo, pues por una parte la ley establece que la prestación de la atención médica será obligatoria para el Instituto, y por otra se dice que el mismo simplemente prestará auxilio económico.

Es decir, el sistema permite que recaiga en los derechohabientes y sus beneficiarios la carga de pagar los costos por los servicios otorgados, pese a que

²⁹ Artículo 15.- El Instituto de Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de Saltillo, capital del Estado, y tiene por objeto prestar atención médica con el carácter de obligatorio y las demás prestaciones establecidas en este ordenamiento, a las personas que conforme a la presente ley cuenten con la calidad de derechohabientes y a sus beneficiarios.

previamente se les ha descontado de su salario el porcentaje correspondiente para que puedan obtener esa prestación, así como la entidad patronal ha realizado las aportaciones económicas para la constitución del patrimonio del organismo encargado de otorgar dichos servicios médicos.

En efecto, la forma en la que se encuentra diseñado el sistema en el que el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila se erige como un órgano de auxilio económico en el otorgamiento de la atención médica a los derechohabientes, permite que el Estado se sustraiga de su obligación constitucional de garantizar el derecho a la salud y, por el contrario, lo condiciona a cargos adicionales sobre los trabajadores y sus familias.

Si bien es cierto, no corresponde de manera exclusiva al Estado el financiar el sistema de seguridad social, pues con base en el principio de solidaridad, el sustento económico de las prestaciones sociales debe ser mediante el esfuerzo conjunto de las y los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón, a través de cuotas y aportaciones; ello no implica que se les pueda exigir a los trabajadores que cubran adicionalmente la atención médica que los institutos de seguridad social tienen la responsabilidad de otorgar de manera obligatoria.

Es así que, en su conjunto, los artículos 3, fracciones VI y VIII; 7, en la porción normativa *“el auxilio económico en”*; 8 y 37, fracción VI devienen inconstitucionales por establecer cobros adicionales a los trabajadores por la prestación de servicios médicos prestados por el Instituto y por los medicamentos necesarios.

Debe recordarse que el sistema de seguridad social, se distingue por la aportación de los trabajadores y del organismo o ente, en su carácter de empleador, para la obtención de referidos servicios, por lo tanto, el acceso a los servicios salud no tendría que condicionarse a algún costo adicional.

En efecto, por el sólo hecho de ser trabajador al servicio del Estado, se adquiere derecho a recibir los servicios médicos, a través de las instituciones que otorgan

la seguridad social y a que está obligado a proporcionar el Estado, sin condición alguna, tal y como lo ha establecido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*“... el artículo 123, concretamente el apartado B, se establecieron los principios fundamentales de los derechos sociales, inspirados en la justicia y la humanidad, teniendo como finalidad, preservar, frente a una situación jurídica desigual la existencia de una clase social económicamente débil y desvalida, sobre **la base de un mínimo de condiciones destinadas a dignificar y elevar la condición humana de los trabajadores, esto es, evidentemente, se traduce en una ley eminentemente proteccionista de la clase trabajadora y no solamente de ésta, sino de sus familiares y de la comunidad misma**, contra los riesgos derivados del trabajo y la existencia en general de los riesgos vitales, consiguiendo de esta manera, una vida digna y decorosa para la clase trabajadora. Consecuentemente, **se puede concluir, que por el sólo hecho de ser trabajador al servicio del Estado, se adquiere derecho a recibir los servicios médicos, a través de las instituciones que otorgan la seguridad social y a que está obligado a proporcionar el Estado, sin condición alguna.**”³⁰*

Contrario a lo anterior el legislador coahuilense estableció en los artículos impugnados, que el régimen de servicios médicos para las trabajadoras y trabajadores de la educación de ese Estado, se regirá bajo las figuras de copago, convenios o créditos y el fondo de garantía, lo cual resulta contrario a la Constitución Federal, toda vez que, el mandato de la Norma Fundamental es que se garantice el derecho a recibir los servicios médicos, a través de las instituciones que otorgan la seguridad social y a que está obligado a proporcionar el Estado, sin condición alguna..

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2016, promovida por esta Comisión Nacional, sostuvo que cuando una norma prevea que la persona derechohabiente comparta los costos con el Organismo que preste los servicios médicos, origina una carga

³⁰ Sentencia del Amparo en Revisión 44/2009, resuelto en sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 18 de marzo de 2009, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministra Olga María Sánchez Cordero, pág. 68.

desproporcional para la trabajadora o el trabajador, pues ello se suma a soportar los descuentos por las cuotas aplicables por concepto de servicio médico³¹, obstaculizando su derecho y el de su familia de acceso y de protección de la salud.

Por lo tanto, es dable afirmar que las normas impugnadas, vulneran los derechos humanos de las y los trabajadores pues tratándose de servicios de salud, desprotege a quienes al realizar el pago de sus cuotas, cumplen la expectativa constitucional para hacerse beneficiarios de la protección de la seguridad social, empero la ley en cita se traduce en una disminución de la obligación estatal en relación con su responsabilidad compartida en la materia e impone una carga adicional a las y los derechohabientes y su familia, quienes deberán realizar el pago de los costos por servicios de salud que no le fueron proporcionados por el Estado coahuilense, lo cual es contrario a los preceptos constitucionales y convencionales ya abordados.

En ese sentido, las normas que se impugnan, lejos de crear condiciones que aseguren la asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, suponen el pago proporcional “compartido”, aun cuando la o el trabajador ya enteró sus aportaciones de seguridad social para tal fin, de una **obligación que de conforme al texto constitucional le corresponde a la institución que para tal efecto haya creado la Ley**, que en el caso concreto se trata del Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila.

Al respecto, y en aras de corroborar la inconstitucionalidad de las normas que se impugna, cabe traer al presente curso el contenido del Convenio OIT 102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), que en su artículo 71 refiere que el Estado debe evitar que las personas de recursos económicos modestos soporten una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas. El texto literal de dicho precepto es el siguiente:

³¹ *Cfr.* Acción de Inconstitucionalidad 12/2016, resuelto en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del nueve de julio de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, secretaria Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo. P. 78

“Artículo 71. 1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.”

A mayor abundamiento, resulta pertinente citar la definición de seguridad social otorgada por la Organización Internacional del Trabajo, en *“Administración de la Seguridad Social”*, publicado en 1991, que a la letra establece:

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

Es decir, las disposiciones que se impugnan al establecer un carga adicional para la prestación de los servicios médicos a las personas derechohabientes y a sus beneficiarios, desconoce las aportaciones ya realizadas por la trabajadora o el trabajador, lo que permite a que el Organismo encargado de prestados evada su obligación de proporcionar servicios, obstaculizando así los derechos sociales de aquellos, lo que se traduce en un incumplimiento la obligación del Estado mexicano de otorgar el más alto nivel posible de salud.

Adicionalmente, es de especial preocupación que las normas al establecer los llamados copagos y créditos para cubrir en parcialidades dichos adeudos, a los cuales, de manera adicional, se les agrega un porcentaje para constituir un fondo de garantía, todos éstos con cargo a los derechohabientes, el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila quedaría excusado de proporcionar medicamentos o servicios médicos a las personas derechohabientes y beneficiarias, a pesar de tener cubiertas sus cuotas respectivas.

Debe ponerse de relieve, que las normas impugnadas eluden la obligación del Estado de proporcionar servicios médicos no sea vinculante ni exigible al Instituto de Servicio Médico, que como ente gubernamental se encuentra compelido a cumplir con garantizar a las y los trabajadores el más alto nivel de salud posible.

Teniendo así, que la figura jurídica de pagos adicionales a las aportaciones enteradas establecidas en las normas coahuilenses impugnadas, a cargo de las personas derechohabientes y su familia, condiciona el disfrute de los beneficios de seguridad social y, específicamente a la protección del derecho a la salud, los cuales no deben estar condicionados a pagos adicionales, pues con ello se desvirtúa la naturaleza de la seguridad social, el principio de solidaridad que lo rige, y propicia que la protección a la salud sea una realidad solo para aquellas personas que tengan la capacidad económica de sufragar los cobros adicionales que el Instituto les solicite.

No debe escapar de la atención de ese Alto Tribunal que el establecimiento de estos pagos adicionales denominados “copagos” para la prestación de los servicios médicos además de incumplir con la obligación de garantizar la protección a la salud de las y los trabajadores de la educación en el Estado de Coahuila; propicia que cuando las y los derechohabientes no cuenten con los recursos económicos suficientes se vean orillados a solicitar un crédito o convenio con el Instituto para así poder acceder a un servicio médico, que se presupone debería ser cubierto con las aportaciones realizadas. Así, la norma que se impugna propicia que la garantía de protección a la salud sea únicamente para aquellas personas que cuenten con la capacidad económica de sufragar los gastos que de ella deriva, lo que sin lugar a dudas contraviene el texto constitucional.

La medida adoptada por el legislador coahuilense, tal como lo señala en el dictamen por el cual se expide la ley impugnada, el servicio médico para los trabajadores de la educación en el Estado de Coahuila, *“nace y subsiste bajo el principio solidario del pago compartido, y bajo otras reglas dirigidas a garantizar el auxilio económico a los trabajadores y pensionados, en una concepción*

distinta a los institucionales previstos en el artículo 123 de la Constitución Federal".³²

Con lo anterior, se evidencia que el **legislador local reconoce que el servicio médico prestado a las y los trabajadores de la educación en la Entidad coahuilense, difiere de las bases mínimas establecidas en el artículo 123, apartado B, fracción XI de la Norma Fundamental**, y pese a que es contraria a derechos humanos, prefirió perpetuar una violación a derechos fundamentales en atención a que tal medida ha permanecido desde la instauración del régimen del servicio médico, como prestación social; sin demostrar la necesidad, ni mucho menos la idoneidad para su permanencia.

Es decir, el Poder Legislativo del Estado de Coahuila, perdió de vista que el derecho humano de seguridad social, reconocido en la Constitución Federal, representa una base mínima de protección a las personas. Asimismo, cabe mencionar, que uno de los principios rectores de los derechos fundamentales es el de progresividad, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, el cual en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas, mismo que contempla exigencias de carácter positivo y negativo.³³

Ahora bien, dichas exigencias obligan al legislador ordinario a ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y en un sentido negativo, constituye la prohibición de emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela ya reconocido, en este caso, respetar esas bases mínimas en materia de seguridad social, reconocidos en el artículo 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Federal.

³² Dictamen correspondiente a la Octava Sesión del Segundo Período Ordinario de Sesiones, del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, del 23 de octubre del año 2018.

³³ Véase la tesis jurisprudencial 1ª./J.85/2017, Primera Sala, Décima Época, Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2017, p. 189, del rubro: "**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**".

En esta tesitura, el legislador local tiene la obligación, por mandato de la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así el legislador local debe garantizar el mayor nivel de salud posible, es decir, existe el deber imperativo de garantizar que las personas, en este caso las y los trabajadores de la educación, cuenten con todos aquellos servicios y prestaciones posibles para que de tal manera se garantice efectivamente su más alto nivel de salud posible.

Razones que demuestran que, de las figuras de copago, convenio o créditos, así como el fondo de garantía, previstos en la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, obstaculizan la prestación de los servicios médicos, derivados de la seguridad social, pues se condiciona su prestación a la realización de un pago adicional a las aportaciones realizadas por las y los trabajadores sujetos a referido ordenamiento jurídico. Lo que se traduce en un incumpliendo a la obligación del organismo encargado de prestarlo, así como un incumplimiento a la obligación de protección de la salud³⁴.

Por tanto, y en razón a los argumentos vertidos con antelación, se evidencia que los diversos 3, fracciones VI, VIII, 7 en la porción normativa “*el auxilio económico en*”, 8, y 37, fracción VI, de la Ley del Servicio Médico para Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, al establecer pagos adicionales a las aportaciones realizadas por las personas trabajadoras de la educación, bajo las figuras jurídicas de copago, convenios o créditos y fondo de garantía, pues vulneran los derechos de salud y de seguridad social, consecuentemente se solicita a ese Alto Tribunal los tilde de inconstitucionales.

³⁴ Véase la Tesis P. XVI/2011, Pleno, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2011, p. 29, del 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.**”

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma impugnada, publicada el día 9 de noviembre de 2018, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza.

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

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).”

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

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

XII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconveniencia de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con

fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente, analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, se hayan o no planteado.³⁵

XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

³⁵ Jurisprudencia P./J. 30/2005, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.”**

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos de seguridad social y a la salud, así como la obligación del Estado de proteger y garantizar el más alto nivel posible de salud.

Esta acción se identifica con los objetivos “3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”, específicamente la meta “3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso de medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todo”, así como “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, que tiene por finalidad, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas e todos los niveles, en su meta 16.3, que consiste en “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho a la salud, de seguridad social y la obligación del Estado de proteger y garantizar el más alto nivel posible de salud, es acceder los servicios de salud incluidos aquellos que se generen con las aportaciones realizadas como trabajadores del sector educativo, siendo estas aportaciones equitativas y proporcionales a los servicios de atención médica de los derechohabientes, con ello las autoridades en el ámbito de sus competencias deben garantizar el Estado democrático de derecho. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no solo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso a la salud y a los sistemas de seguridad social, como una de las metas a alcanzar para la consecución del

desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos a la salud, seguridad social y la obligación del Estado de proteger y garantizar el más alto nivel de posible de salud y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por establecer restricciones a los servicios de salud sobre el ejercicio de los derechos humanos.

A N E X O S

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

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

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza del 9 de noviembre de 2018, que contiene el Decreto número 86 por el que se expidió la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación de dicha entidad federativa (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen durante el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas legales impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal que al dictar la sentencia correspondiente corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en esta demanda.

Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2018.

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

RFPS