

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 5 DE JULIO DE 2018**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
12/2016	<p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE PENSIONES Y OTROS BENEFICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y DEL SERVICIO MÉDICO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN, AMBAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.</b></p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)</b></p>	<b>3 A59 EN LISTA</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES  
5 DE JULIO DE 2018**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE  
EN FUNCIONES:**

**SEÑOR MINISTRO:**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**AUSENTES:**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
(PREVIO AVISO)**

**SEÑORA MINISTRA:**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN DE  
CARÁCTER OFICIAL)**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Buenos días. Se abre la sesión pública correspondiente a este día, jueves cinco de julio de dos mil dieciocho.

El Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales no presidirá esta sesión, por lo que en mi carácter de Ministro decano, conforme al artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, asumo la Presidencia.

Señor secretario, por favor, denos cuenta con el acta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 72 ordinaria, celebrada el martes tres de julio del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias. Está a su consideración el acta con la que se acaba de dar cuenta, pregunto ¿puede ser aprobada de manera económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADA EL ACTA.**

Hago de su conocimiento que la señora Ministra Luna Ramos está ausente también por autorización que le dio el Tribunal Pleno para la comisión correspondiente.

Denos cuenta, por favor, con el primero de los asuntos listados para el día de hoy.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE PENSIONES Y OTROS BENEFICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y DEL SERVICIO MÉDICO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN, AMBAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Laynez Potisek y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2016.**

**SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 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, 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, PÁRRAFO PRIMERO, 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 Y III, 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 FRACCIÓN I DE DICHO ARTÍCULO, EN LOS TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO OCTAVO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**SEXTO. 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.**

**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; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias. Voy a poner a su consideración los tres primeros considerandos, relativos a competencia, oportunidad y parte legitimada, páginas 7 y 8 del proyecto. ¿Hay alguna observación?

Pregunto ¿pueden ser aprobados de manera económica?  
**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

### **APROBADOS DE ESTA MANERA.**

Señor Ministro Laynez nos da cuenta con el considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, por favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, como lo señaló el secretario, son dos las normas que contienen los artículos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública y la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación, ambas disposiciones del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Me voy a referir a la ley de pensiones y otros beneficios sociales en este apartado porque, de oficio, hemos advertido la actualización de una causa de improcedencia, únicamente respecto del artículo 53, párrafo segundo, de esta ley de pensiones.

Conforme a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, esta ley establece que “Las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes: –entre otros casos– V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia”. Y el proyecto señala que, en este caso, se actualiza esta causa de improcedencia porque estamos en presencia de un nuevo acto legislativo, entendido –conforme a

los criterios mayoritarios de este Tribunal Pleno– como la modificación sustancial –además de formal– del artículo 53.

Seré muy breve. El artículo 53, antes de esta reforma, –a la que me voy a referir– señalaba qué sucedía cuando se dejaban de enterar las cuotas a la Dirección de Pensiones tanto por causa imputable al trabajador como cuando no era causa imputable a él; me voy a referir al segundo párrafo, cuando no había responsabilidad para el trabajador; ese segundo párrafo señala que éste determinaría la manera de cómo tendría que cubrir esas cuotas y aportar las cantidades omitidas, más un interés; entonces, se impugnó porque se decía: no es posible que sin ser causa imputable al trabajador tenga –además de cubrir las cuotas– que pagar un interés.

Sin embargo, el veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el Decreto 1176, por el que se modificaron, entre otros, este artículo que en su integridad cambió, ya no se refiere el actual artículo 53 a las causales de no entero por causa imputable al trabajador, sino lógicamente todo el artículo se refiere a cuando son las entidades aportantes o patronos quienes no enteran las cuotas y son ellas las que pagan el interés. Pero lo importante para ese apartado es que hay un nuevo acto legislativo, –material y formalmente– por lo que se propone sobreseer la acción de inconstitucionalidad por el artículo 53.

La otra causal que se desestima es la que establece el Poder Ejecutivo del Estado, señalando que no hay un acto que se le impute directamente, que sólo participó en la promulgación; ya

sabemos que hay jurisprudencia de este Tribunal Pleno donde se deben desestimar ese tipo de causales porque basta con que haya promulgado la norma. Eso es cuanto por el apartado cuarto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias. Tengo un problema con el artículo 51, en este mismo apartado cuarto, pero quisiera dejarlo para después.

Está a discusión la conclusión que se va a 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. Está a su consideración este punto. Señor Ministro Pardo, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias. Estoy conforme con el sobreseimiento respecto de este artículo 53; sin embargo, no comparto las consideraciones del cambio sustancial. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** ¿Alguien más desea hacer uso de la palabra? Señora Ministra Piña, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En el mismo sentido que el voto del señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Perfecto. Entonces tomaríamos votación nominal respecto de este párrafo segundo del artículo 53, exclusivamente. Adelante, por favor, señor secretario.



**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto, con la reserva que he expresado siempre en relación a cómo debe considerarse cuando hay nuevo acto legislativo.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor, con consideraciones distintas.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el sentido, en contra de las consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES COSSÍO DÍAZ:** También, con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto; el señor Ministro Franco González Salas con reserva de criterio; y los señores Ministro Pardo Rebolledo y Piña Hernández por diversas consideraciones, en contra de consideraciones sobre cambio de nuevo acto legislativo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias.

**ENTONCES, QUEDA ESTE PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 53 SOBRESSEÍDO.**

El tema que quería plantear es relacionado con el artículo 51. En el considerando sexto se está haciendo un estudio de fondo del mismo y se está concluyendo que es válido; sin embargo, este párrafo segundo fue modificado también el veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, la misma fecha en la que se modificó este artículo 53.

Es verdad que el concepto de invalidez que se plantea está relacionado con el primero, pero me parece que también, de forma oficiosa, deberíamos analizar si la modificación al párrafo segundo del artículo 51 genera una modificación de carácter sustancial y debe o no ser sobreseído, como lo acabamos de hacer con el 53, es un problema estrictamente formal.

Entonces, esto es lo que pongo a consideración de ustedes, no está —desde luego— analizado en el proyecto, pero me parece que —o al menos votaré así— debiéramos sobreseer por este artículo y no estudiar su validez, pero lo pongo a consideración del Tribunal Pleno. Señor Ministro Zaldívar, por favor

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Traigo exactamente la misma observación que usted acaba de realizar, también estimo que debería sobreseerse en relación con el párrafo segundo del artículo 51. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Artículo 51, párrafo segundo, modificado también el veintiséis de diciembre del año pasado.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Sólo quiero preguntar: ¿sobreser sólo por este segundo párrafo? O está como impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** O si alguno considerara que eso genera una modificación integral al precepto, que también es otra posibilidad. Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** El caso aquí es que el único párrafo que se está impugnando aquí es el párrafo primero del artículo 51, el otro párrafo no fue impugnado, el que fue motivo de reforma fue el segundo párrafo. Entonces, no es sobreseimiento el segundo párrafo, —como usted lo dijo— si la reforma al segundo párrafo ocasionaría o no el sobreseimiento por el párrafo primero.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Efectivamente, señora Ministra, como modificación sustantiva del artículo. Señor Ministro Laynez, por favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Efectivamente, y está textual en la página 16, el promovente tilda de inconstitucionales los artículos 51, párrafo primero, y 52 de la ley de pensiones; me parece que no habría lugar a sobreser; si la mayoría así lo considera por el segundo párrafo, no está impugnado, no veo problema; donde vería problema es que esto tuviera que afectar el

primer párrafo porque no fue reformado, y es el párrafo que está impugnado en este caso. Digamos, lo que ya habíamos sostenido en otras ocasiones en el texto; aquí está la publicación de la ley, el hecho de que el legislador lo repita en un error de técnica legislativa, porque en lugar de haberlo punteado, lo puso; creo que no amerita sobreseimiento. Esa es mi postura pero, finalmente, como lo decida la mayoría.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Señor Ministro Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Si vemos el escrito de demanda, en el apartado tercero dice: la norma general cuya invalidez se reclame; dice: los artículos 51, 52 y 53, párrafo segundo; es decir, por lo que hace a los artículos 51 y 52, están impugnados en su totalidad, aunque es verdad: cuando uno entra a la demanda se enderezan argumentos sólo en relación con el párrafo primero.

Creo que no afectaría la lógica del proyecto sobreseer por este segundo párrafo, que –quizás– técnicamente podría ser plausible en atención a que está impugnado de manera completa el precepto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro Zaldívar. ¿Alguien más? Quisiera agregar este argumento, en el artículo 51 del texto originario decía: “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”.

El texto actual, el reformado el veintiséis de diciembre del año pasado dice: “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”. Creo que este segundo párrafo genera una modificación general respecto del artículo 51, y me parece que sí genera esta condición de sobreseimiento. Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Propongo el sobreseimiento del segundo párrafo, lo haré en el engrose.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Perfecto. Quitaríamos el considerando sexto y recorreremos, porque ya no sería el estudio.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Es correcto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Perfecto. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Aquí a todos nos ha quedado claro que en la demanda y su proemio se habló del artículo 51 genéricamente.

Como bien dijo el señor Ministro Zaldívar, al penetrar al tema específico del argumento de invalidez, se advierte que sólo es el

artículo 51, párrafo primero; de manera que no hay concepto de invalidez enderezado en contra del párrafo segundo. No sé si la razón para —en el caso concreto— sobreseer sea la de cambio de la disposición, o —simple y sencillamente— que no hay concepto de invalidez; si no hay concepto de invalidez, éste puede ser —indudablemente— sobreseído, en tanto contra el párrafo segundo no se expresó argumento alguno; no obstante fue señalado como tal al genéricamente incluir el artículo 51.

Lo digo porque tendría —de alguna manera— que revisarse si efectivamente la reforma que implicó el artículo 51, párrafo segundo, es que modificó o no sustantivamente su contenido.

Insisto, el proyecto se enfoca al verdadero concepto de invalidez que es el artículo 51, párrafo primero, si está englobado en la nominación genérica 51, no habiendo concepto de invalidez, y si el interés es sobreseer, se puede porque contra esta disposición no hay concepto de invalidez, y esto salvaría —me parece— de la manera técnica posible esta circunstancia que se nos presenta.

¿Qué sucedió? El artículo 51, párrafo segundo, fue modificado por virtud de una reforma, pero no es motivo de una reflexión sobre si la reforma realmente trastornó el sentido o simplemente hizo una pequeña corrección; por eso creo que, si no hay concepto de invalidez, mi idea sería sobreseer por esa misma circunstancia en cuanto al párrafo segundo del artículo 51. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario. Por eso trataba de explicar que —es mi punto de vista, sin querer

convencer a nadie— la reforma al párrafo segundo del artículo 51 es sustancial, cambian los plazos, cambia la dirección general, cambia el fondeo, etcétera; entonces, creo que se presentaría en este sentido.

Creo que hay una coincidencia y un ofrecimiento del señor Ministro ponente en el sentido de que propone el sobreseimiento; creo, entonces, que hemos escuchado diversas razones, podríamos votar este punto, y al votar cada quien podría expresar las razones que los llevan a considerar, en su caso, el sobreseimiento, y si éste es respecto de un párrafo o del artículo en su integridad. Creo que esto queda más claro al momento de votar. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Nada más, por claridad, me gustaría entender qué fue lo que aceptó el Ministro ponente antes de la votación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias. Adelante, por favor, señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** El artículo 51, en su párrafo primero, que es el impugnado, establece que, en caso de déficit del organismo que se encarga de las pensiones, deben cubrir ese déficit las entidades que aportan, es decir, los patrones.

Pero en dos mil diecisiete se modificó un segundo párrafo, al decir: “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”. Este es el párrafo que cambió, que tiene que ver nada más en qué fecha se enteran estas aportaciones, pero se mantiene el artículo 51 intacto, que es el impugnado.

Entonces, mi propuesta es sobreseer por el párrafo segundo, tomando en cuenta que en la demanda se mencionó el artículo 51, aunque ya vimos que realmente la impugnación de la CNDH va enfocado al párrafo primero, la fecha de las aportaciones para efectos de la impugnación no tiene ninguna importancia, sino lo importante es sustantivamente en el párrafo primero, —digamos— el argumento es que no se puede revertir esta carga a los patrones. Entonces, mi propuesta sería sobreseer por el párrafo segundo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muy bien. Entonces, con esta aclaración creo que estamos en posibilidad de proceder a la votación. Adelante, por favor, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado por el ponente.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del sobreseimiento, del párrafo segundo del artículo 51.



**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Venía con el proyecto porque nos da cuenta que promovió acción contra el artículo 51; sin embargo, posteriormente, al precisar los artículos impugnados, se advirtió de la demanda que se estaba impugnando realmente el artículo 51, párrafo primero, y así se desprende del propio proyecto. Sin embargo, como el ponente aceptó la modificación, estaría con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Por sobreseer en el segundo párrafo del artículo 51, con cualquiera de las causales aquí invocadas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, COSSÍO DÍAZ:** Por sobreseer todo el artículo 51, creo que la modificación genera un cambio sustancial dentro del precepto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de nueve votos respecto de sobreseer en relación con el párrafo segundo del artículo 51, conforme al proyecto modificado; y el señor Ministro Presidente Cossío Díaz vota –incluso– por sobreseer respecto del párrafo segundo.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Perfecto, muchas gracias.

**QUEDA ENTONCES ESTA PARTE APROBADA.**

Y en el momento en que entremos al considerando sexto, lo ajustamos.

Vamos al considerando quinto, por favor, señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. El Poder Ejecutivo del Estado afirma que debe sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que no se le atribuye directamente ningún acto de afectación al propio Poder Ejecutivo y que, por lo tanto, debe sobreseer.

Brevemente. Ya hay jurisprudencia de este Tribunal en Pleno que señala: “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”. Es la jurisprudencia del Pleno P.J. 38/2010; por lo tanto, se desestima esta causa de improcedencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor Ministro. Está a su consideración este considerando quinto. Pregunto ¿puede ser aprobado de manera económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADO DE ESTA MANERA.**

Vamos al considerando sexto, que trata el tema del artículo 51, para efectos de su análisis. Por favor, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna este primer párrafo al señalar

que: “deja en estado de indefensión a los trabajadores y vulnera el principio de solidaridad que impera en materia de seguridad, al no garantizar el goce de las prestaciones que prevé, pues reenvía al patrón la responsabilidad que tiene el Estado de satisfacerlas”.

Creo que es muy importante que precisemos primero quiénes son las entidades a que aplica, como lo vamos a ver tanto en la ley de pensiones como en la ley del servicio médico; eso lo pueden ver en la página 25; son tres las instituciones involucradas o sujetos obligados en esta ley; el Gobierno del Estado, propiamente dicho por los trabajadores de la educación, la ley los señala, concretamente, como la Sección 38 del SNTE, la Universidad Autónoma de Coahuila y la Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”; son —digamos— las entidades aportantes tanto en esta ley como en la siguiente.

También voy a ser muy breve. El sistema —lógicamente— pensionario es complejo, se da a través de este decreto impugnado, se modifica el sistema de cuentas individuales para todos los trabajadores a partir de dos mil uno; estas cuentas individuales son para cubrir únicamente la pensión de retiro.

Pero, además, tenemos un fondo llamado fondo global, va a servir para los trabajadores que prestaron sus servicios con anterioridad a enero de dos mil uno, —digamos, el antiguo régimen— pero también para financiar las pensiones que llama la ley “complementarias” por inhabilitación física o mental, fallecimiento, por retiro anticipado, pensión mínima garantizada, etcétera. Estas son las aportaciones que van al fondo global de las cuentas de estas instituciones.

Entonces, ahora vamos al párrafo impugnado. El artículo 51 dice: “En caso de que los recursos del fondo global —que es eso, es decir, no son las cuentas individuales— 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”.

Es decir, en caso de déficit del fondo, la Dirección de Pensiones es un organismo descentralizado que se encarga de administrar las pensiones; es la que recibe las cuotas pero, en caso de déficit de este fondo, entonces las entidades responsables serían las tres instituciones que señalé en los primeros artículos de esta ley.

El argumento de la CNDH es que se rompe el principio de seguridad y no se garantiza al reenviar la obligación, porque señala que hay inseguridad jurídica, porque nos dice qué pasaría si por cualquier motivo esos patronos —que son las entidades aportantes— desaparecieran o carezcan de recursos suficientes para cubrir este déficit.

El proyecto propone desestimar estos argumentos y declarar infundado el concepto de invalidez, primero, porque no se puede partir de una afectación hipotética a algo que pudiese suceder porque no es una afectación real, sino únicamente virtual.

El segundo argumento, –nos dice el accionante– es porque el Estado tiene que ser responsable —entenderíamos el Estado de Coahuila—, creemos que esto se cumple en el momento en que la Dirección de Pensiones, —como señalé— es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio creado específicamente para esto.

Y el tercer argumento, se está evidenciando la voluntad del legislador de que no queden los trabajadores en estado de inseguridad —los trabajadores beneficiarios— porque está señalando que, siendo responsable la Dirección de Pensiones y el fondo tiene un déficit, pues tendrán que cubrirlo las entidades aportantes de quien dependen esos trabajadores. Eso sería cuanto por este punto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco, por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente, muy brevemente. Me voy a separar –con el mayor respeto– de la construcción del asunto, que no quiere decir que no vaya a votar en cada caso, y hago una prevención inicial de por qué lo hago de esta manera.

El Estado de Coahuila optó por un sistema particular de seguridad social para los trabajadores de la educación; si lo ven, decidió expedir leyes individuales por materia para cubrir este aspecto. Hay tres –fundamentalmente– o cuatro, que son la Ley de Pensiones y Otros Beneficios para los Trabajadores de la Educación Pública, también la Ley del Seguro de los Trabajadores

de la Educación y la Ley del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado; finalmente, de lo que pudimos identificar que, además, están todas concentradas, en reforma, la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila.

Consecuentemente, hemos decidido en Pleno y en Sala que los Estados tienen libertad de configuración para establecer en materia de trabajo, considerando que en esta facultad –por supuesto– está la de legislar en materia de seguridad social para los trabajadores que están formando parte de las estructuras del Estado, sea del federal o de las entidades, y que pueden hacerlo atendiendo a las bases que se establecen en los dos apartados.

Ahora bien, en nuestro sistema no tenemos uno que identifique qué mínimos son los que se deben establecer, y creo que tendríamos, entonces, que acudir como referente al Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo que está suscrito por México y que –precisamente– se llama Convenio 102 Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social para poder, en su caso, establecer estos parámetros.

Simplemente lo comento: estoy trabajando en un intento para hacer un voto concurrente, en su caso, de este asunto para plantear mi posición en relación a este tema, y simplemente me separaré, por lo tanto, de las consideraciones que iré votando en los distintos considerandos respecto de las impugnaciones señaladas, atendiendo —obviamente— a la estructura y enfoque que dio el Ministro Laynez, en el caso. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. En este asunto —respetuosamente— no comparto la constitucionalidad del artículo por varias razones; en primer lugar, es un organismo público descentralizado en donde, dentro de su junta de gobierno, participa —precisamente— un funcionario del gobierno del Estado. Las entidades aportan y los trabajadores pagan sus cuotas, y con esto se establece, no la cuota individual, —como dijo el señor Ministro Laynez— pero específicamente un fondo global, éste va en función de determinadas prestaciones que dice la ley, que señala el proyecto que se deben cubrir.

Este organismo descentralizado tiene posibilidad de financiamiento, de determinadas reglas para invertir en fideicomiso, etcétera; pero, al final, las aportaciones que pagaron las entidades, por algún motivo, hay un déficit, aunque esas entidades participan en la propia administración de esta Dirección de Pensiones, entonces, son las entidades las que tienen que pagar ese déficit.

Pero, además, partiendo del proyecto, el argumento del accionante es porque se regrese en caso de déficit a las entidades, —la aportación— que ellas tienen que cubrir ese déficit, ¿por qué, si le corresponde al Estado?

Decimos, conforme al precedente, que la seguridad social está en función de crear los organismos descentralizados para, de esta

manera el Estado cumple con su función; sin embargo, el sistema de solidaridad y en la propia ejecutoria que dio origen a esta tesis, y según se advierte del mismo proyecto, se está diciendo que el Estado por sí mismo no tiene que cubrir, sino con un organismo descentralizado, pero en déficit paga la entidad.

Según el proyecto y el precedente, el sistema de solidaridad tiene que ser por el trabajador, por el Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón. Entonces, en este sentido, dice el proyecto —por ejemplo aquí— que la Universidad de Coahuila también se le da un fondo por parte del Estado; pero el regresar a las entidades, ¿de dónde va a sacar esos fondos?

Cuando se dio como referencia el artículo 231 de la actual Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en donde —precisamente— se cambia este sistema que establecía lo anterior, y dice que, en caso de déficit, deberá ser cubierto por el Gobierno Federal, los Estados, los municipios y por las entidades.

Entonces, considero que el hecho de que se regrese únicamente a la entidad y que ella va a ser la responsable del déficit de un organismo descentralizado creado para ese fin, y con participación del Estado, —a mi juicio— resulta inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias a usted señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar, por favor.



**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, por consideraciones distintas, que —básicamente— tienen que ver con la invocación e instrumentos internacionales, que no se contienen en el proyecto, entre ellos, el Convenio 102 de la OIT al que ha hecho referencia el Ministro Franco; para agilizar la decisión del asunto, no me voy a explayar en ellas, y las haré valer en un voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias a usted. ¿Alguien más? Quisiera también —como lo ha hecho la Ministra Piña— manifestarme en contra.

En la página 18 del proyecto se sintetizan los argumentos de la promovente, diciendo que se viola la garantía de seguridad jurídica y el principio de solidaridad 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 patronales, en caso de que exista déficit en el fondo global previamente constituido.

Y en el segundo párrafo de la página 19, dice: “La posible actualización de esos casos no puede conducir a la inconstitucionalidad [...] simple y sencillamente porque la afectación reprochada no es actual y vigente, sino virtual e hipotética”.

Creo que estamos en una acción de inconstitucionalidad, y esta condición de la acción tiene una situación diferente a afectaciones

particulares; creo –como lo dice la señora Ministra– que en realidad se está –mediante este mecanismo– dejando en una condición de incertidumbre, se está haciendo una transferencia de fondos y –desde mi punto de vista, muy respetuosamente– se está desprotegiendo a los trabajadores, porque no es el Estado como tal, a través de sus ingresos, sino son las entidades a través de los suyos, las que tendrían que hacer frente a estas consideraciones.

Por eso creo que el precepto, en este párrafo primero que estamos analizando y, vencido por la mayoría en cuanto al sobreseimiento general del artículo 51, creo que es inconstitucional. ¿Alguien más? Tomemos votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Separándome de las consideraciones y el enfoque, estoy de acuerdo con el sentido del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el sentido del proyecto, por consideraciones distintas, y anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, con salvedad en consideraciones.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En contra, y haré un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES COSSÍO DÍAZ:** También en contra, con voto particular.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor del sentido del proyecto; con voto en contra de consideraciones de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, quien además anuncia voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo con salvedades; y voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández, que anuncia voto particular; al igual que el señor Ministro Presidente Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Perfecto. **ENTONCES, QUEDA RESUELTO ESTE CONSIDERANDO SEXTO DEL PROYECTO.**

Vamos al séptimo, por favor, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. En el considerando séptimo, a partir de la página 37, es el artículo 52 de la referida ley de pensiones.

En su demanda, la promovente asegura que este 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.

El proyecto propone declarar fundado este concepto de invalidez y declarar la inconstitucionalidad del artículo 52, —que lo tienen en la página 40, es muy pequeño—, dice: “Para que el trabajador o sus beneficiarios puedan disfrutar de los beneficios que establece esta ley, es indispensable que aquél se encuentre al corriente en sus cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones”.

Esta conclusión que se está proponiendo en el proyecto se sustenta, fundamentalmente, —hay múltiples asuntos en donde hemos abordado esta misma problemática— me voy a referir a dos acciones de inconstitucionalidad, la 101/2014 y la 19/2015 que se resolvieron el dieciocho de agosto y el veintisiete de octubre de dos mil quince. En esa ocasión, este Tribunal Pleno estableció que, en respeto a los derechos de acceso a los servicios de salud y seguridad social protegidos constitucionalmente, no debe restringirse el acceso de los derechohabientes a los beneficios respectivos por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social correspondiente pues, conforme a la legislaciones, —las que se analizaron en esas acciones— la responsabilidad de pago corresponde exclusivamente al Estado en su carácter de patrón y no a los trabajadores.

Llamo la atención a este Tribunal en Pleno que es exactamente el mismo caso. De las diversas disposiciones de esta ley de pensiones se desprende —con toda claridad— que la obligación primigenia y única de hacer el entero a los trabajadores de las cuotas, son —precisamente— de las entidades a las que nos hemos referido.

El proyecto entra porque, –precisamente– con base en los informes que presentaron el Legislativo y el Ejecutivo, ellos señalan que no es forzosamente una disposición general, y dice que se tiene que ligar forzosamente –entre otros– a los artículos 53 y 55, ¿qué dicen estos artículos? El 55 –por ejemplo– prevé que se pueda obtener una licencia para separarse del cargo dentro de la educación en el Estado de Coahuila para ir a desarrollar una actividad totalmente ajena a la materia educativa; y, en ese caso, efectivamente, –lo dice el 55, con toda claridad– es el trabajador el que va a aportarla para no perder la antigüedad y no perder sus derechos, va a aportando y tiene que aportar quincenalmente sus cuotas, pero está –si me permiten– perfectamente delimitada esta situación excepcional, en esos artículos específicos.

Este artículo 52 se lee de manera genérica y quiero decir que, además, pues se leía con aquel que sobreseímos, que era el artículo 53, que –precisamente– castigaba a los trabajadores, incluso, cuando no era imputable a ellos por el no entero de las cuotas. Por eso el proyecto propone declarar inconstitucional este precepto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario. ¿Alguno de los señores Ministros, señora Ministra, desea hacer uso de la palabra?

Estoy de acuerdo, simplemente me apartaré de los párrafos finales de las páginas 39 y comienzo del 40, por la afectación virtual e hipotética que plantea como criterio de análisis.

No hay comentarios u observaciones, pregunto ¿puede ser aprobado de manera económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

### **APROBADO DE ESTA MANERA.**

Vamos, por favor, al considerando octavo, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En el considerando octavo analizaremos la constitucionalidad del artículo 4º, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos asegura que en estas dos fracciones se 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 subrogan; y, finalmente, los que no proporciona ni directamente ni mediante subrogación deben de ser gestionados por el particular, quien, además, tiene que cubrirlos y después va a tener una cuota de recuperación.

Pero, además, las posibles cuotas o el pago por subrogación o por las previstas en la fracción III ni siquiera están en ley, sino que las define la Junta de Gobierno del organismo descentralizado, conforme a las condiciones económicas del instituto, no del derecho habido.

El proyecto propone declarar inconstitucionales estas dos fracciones, me parece que es muy importante que podamos verlas, la tienen en la página 68, está el artículo 4º – que es realmente el servicio médico– señala: “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 –perdón, también aquí abro un paréntesis, la ley nunca nos va a definir qué es el primero y segundo nivel, por lo tanto no se sabe a qué se refiere con esto– en la (sic) Clínicas pertenecientes al Servicio Médico, –que son de ese organismo descentralizado– 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.”

Aparentemente, aquí se cumplen los mínimos de la convención a la que se refirió el Ministro Franco, los mínimos constitucionales y los mínimos convencionales de seguridad social; sin embargo, este artículo –y creo que es importante que traigamos a colación el texto anterior– 4º también señalaba como servicio obligatorio exactamente estos servicios: consulta externa, interna, medicinas, servicios quirúrgicos, hospitalización, obstetricia, servicio de laboratorio, etcétera.

¿En qué consistió esta reforma? En agregar estas otras fracciones. “Servicios subrogados –y el problema está empezando por su definición– 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. –Y ahí viene el copago– 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.” Ni siquiera del derechohabiente.

También este Tribunal en Pleno ha podido estudiar la figura de subrogación, no está prohibida, y el Tribunal en Pleno se ha basado, desde la definición conforme al Diccionario de la Real Academia, que lo define como sustituir o poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa. Lo analizamos en la contradicción de tesis 163/2005, se analizó en la facultad de investigación 1/2009 y, en términos generales, esta Suprema Corte de Justicia ha entendido la subrogación como el acto en virtud del cual una persona –puede ser una persona moral– 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.

Entonces, ¿qué es lo que pasa con estos artículos? El problema es que aquí el servicio subrogado no se presenta como la posibilidad para el derechohabiente de asistir a una clínica –por ejemplo, privada o subrogada– sin costo alguno, puesto que ha pagado sus cotizaciones al servicio médico, cuando –en efecto– las clínicas pertenecientes al descentralizado no pueden prestar o no es racional económicamente prestar tal o cual servicio; esto no sería inconstitucional, no está prohibida *per se* la subrogación,



siempre y cuando, con las aportaciones que te dan derecho al servicio médico, tengas acceso a estos servicios médicos.

El problema aquí es cuando ese servicio médico –que son las clínicas directamente pertenecientes al descentralizado– no preste uno de estos servicios, se van a subrogar, pero entonces ahí hay un pago que va a cargo del derechohabiente, a pesar –insisto– de que ha cotizado toda su vida activa, incluso como pensionado, para obtener el servicio médico.

De manera no muy clara, en sus informes la legislatura pretende señalar que serían servicios adicionales, si esto fuera así, –desde luego– que la norma no sería inconstitucional, si además de la fracción I, que es la que cumple los parámetros mínimos de la seguridad social hubiera servicios adicionales o voluntarios, la norma no sería inconstitucional; el problema de este artículo es que, cuando ese servicio médico decida por pertinencia o porque no puede prestar determinado servicio lo subroga, en ese momento hay un costo en automático para el derechohabiente; costo que, además, no se conoce, porque ese costo se va a definir por el Consejo de Administración, conforme a las finanzas del propio organismo descentralizado.

Una situación similar –seré muy breve– sucede con la fracción III, que son servicios de prestaciones que corresponden a servicios de atención médica, en este caso es que ni el servicio médico ofrece ni tampoco está subrogado; entonces, el derechohabiente puede buscar una clínica particular donde lo atiendan y ahí él paga la totalidad, después va a obtener una recuperación por parte del organismo descentralizado.

Una vez más, no se sabe cuál será el monto de esa recuperación porque esto se deja a que el Consejo de Administración, en función de las posibilidades económicas del organismo, defina cuál va a ser la cuota de recuperación.

Quisiera hacer una aclaración porque me parece que es pertinente. Desde luego, dentro de la potestad legislativa de las entidades federativas tienen la posibilidad de hacer ajustes a sus regímenes pensionarios, sobre todo si están pasando por una crisis financiera o un déficit, o bien, para corregir aquellas cuestiones que lleven el sistema a la insolvencia o a la imposibilidad de prestar estos servicios.

Lo que me parece –y es lo que propone el proyecto– es que no puede hacerse sin vulnerarse los derechos de seguridad social. El proyecto en su parte final –incluso–, señala la posibilidad de regresividad en algunos de estos derechos que se han otorgado pero, como dicen los tratados internacionales, siempre y cuando el Estado acredite fehacientemente que ha hecho absolutamente todo para evitar incurrir en esa situación, lo que no sucede, ni se ve en las exposiciones de motivos ni en los informes presentados por las autoridades para poder –en su caso– explicar el por qué de estas modificaciones, que –en mi punto de vista– vulneran el derecho a la seguridad social de los derechohabientes.

Es por todas estas razones que se propone la inconstitucionalidad, como lo sugiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Es cuanto, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro. Voy a poner a su consideración hasta la página 83,

porque viene después una extensión de efectos, y eso creo que amerita un considerando adicional.

Está a su consideración el proyecto. Señor Ministro Pérez Dayán, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. A diferencia de lo que propone esta acción de inconstitucionalidad, y más allá de la importante reflexión que en torno a su concepto hace el señor Ministro ponente, creo que proponer la invalidez del artículo 4º por la falta de definición de los niveles, en donde puede quedar incluida la subrogación, pudiera quedar subsanada –si él así lo considerara– porque la técnica médica y las definiciones –que al caso se han dado– nos revelan –sin la necesidad de acudir a la ley– cuáles son los niveles de la salud. En lo general, esto es algo explorado, la medicina lo reconoce de manera amplia –es lugar común– y hasta pudiera decirse que para ellos parece segmento hecho notorio, primer nivel: medicina general y servicio dental, lo cual se presta en centros de salud y clínicas, el 80% de las patologías quedan en este nivel.

La derivación del primer nivel al segundo, hablamos de la hospitalización que incluye diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, a donde llega el 15% de las patologías identificadas en el primer nivel; tercer nivel –último–, hoy se habla hasta de un cuarto nivel pero, por lo pronto, la terminología médica sigue siendo –en este sentido– consistente: institutos especializados con el 5%.

De suerte que la expresión —desde luego— entendible de la necesidad de que la ley pueda prevenir, para efecto de evitar el arbitrio o la inseguridad sobre la definición de lo que son los niveles, pudiera quedar subsanada con esta información que la disciplina y ciencia de la medicina tienen explorada.

Los niveles se encuentran perfectamente categorizados, y esto ha generado, entonces, que cada una de las clínicas, hospitales e institutos estén perfectamente identificados sobre los niveles de actuación que tienen.

De ahí que, si —en el caso concreto— el artículo 4º establece la posibilidad de subrogación como una ayuda —incluso, hasta en determinado modo— compartida con el derechohabiente sobre los niveles uno y dos, creo que antes que acudir a un tema de inconstitucionalidad pudiera complementarse con explicación que, sobre la base de la terminología clínica médica se ha dado sobre los niveles en que cada uno de ellos se encuentra.

De ahí, entonces, si los centros de salud y clínicas constituyen el primer nivel, los hospitales el segundo nivel y los institutos un tercer nivel, me parece que la razón de inconstitucionalidad, aducida por la accionante, puede quedar superada.

El caso de que pudiera considerarse a partir de las determinantes que hagan administrativamente el Consejo correspondiente sobre el grado de participación en que pudiera quedar cada uno de los derechohabientes que optaren o que se considerare conveniente, canalizarlos a un servicio de subrogación para que la

hospitalización resulte de carácter privado, me parece consecuente con la figura de la subrogación.

Desde luego, habrá casos, como seguramente se analizarán cuando se advierta que el Consejo de Administración ha establecido reglas en donde define con toda claridad y pulcritud que, cuando el servicio no se puede prestar en las instituciones públicas, éste no corre a cargo —de ninguna manera— del derechohabiente, y son estas las reglas las que le permitirían sobre distintos niveles establecer si esto realmente conduce a una inconstitucionalidad en función de su falta de razonabilidad, desproporción o, en su caso, por alguna inconsistencia que presentara la normatividad.

Creo entonces, en principio, —y con todo respeto— que los niveles de medicina a los que se refiere por atención el artículo 4º están definidos y conocidos, y en la otra, que es importante atender a las reglas del Consejo de Administración, en donde —con precisión— pudiéramos encontrar si hay alguna razón de inconstitucionalidad que sería, no propia de la ley, sino de estas reglas; insisto, los servicios que no puede proporcionar el instituto correspondiente son absolutamente subrogados, y en algunos otros —y hasta en ocasiones, a elección de los derechohabientes— son compartidos.

Por esa razón y en función del principio de solidaridad que caracteriza el sistema general de atención médica, creo que el artículo 4º cumple las finalidades constitucionales, desde luego, en debido respeto a la muy informada explicación que esta acción de inconstitucionalidad nos trae para buscar su invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario, gracias a usted. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, pero no comparto las consideraciones. Creo que no hay arbitrariedad en atención a los diversos niveles, creo que también —como se ha dicho aquí— hay una literatura y documentación abundante sobre eso, pero me parece que hay un problema de inconstitucionalidad que considero —además— es serio.

Con independencia del tema, que no voy a tratar porque creo que no es necesario para mi conclusión, sobre la constitucionalidad o no de poder subrogar este tipo de servicios médicos, me parece que este precepto, el problema que tiene es que vulnera el principio de accesibilidad económica de los servicios de salud que presta el Estado; aquí se dice que “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”.

Me parece que esta no es una medida equitativa, que no toma en cuenta las desigualdades económicas tan grandes que hay en el país, y que se les está dando un mismo trato a los derechohabientes que tiene recursos económicos de aquellos que no los tienen. Me parece que un sistema de estos debería tomar en consideración la situación económica, no sólo del servicio médico que lo entiendo como disponibilidad presupuestaria, sino,

sobre todo, la capacidad económica del usuario del servicio, de la persona que es titular de este derecho.

Me parece que aquí se vulnera el principio de equidad, al no estar suficientemente contenido –de forma adecuada– el principio de accesibilidad económica a este tipo de servicios; aquí no se atiende a la situación particular económica de las personas y se establece simplemente que se van a dividir los costos, como diga el consejo de administración, y también me parece que aquí no se está dando ningunos lineamientos que –precisamente– traten de salvaguardar estas desigualdades económicas, notorias y enormes que tiene nuestro país. Consecuentemente, por estas razones que haré valer en un voto concurrente, votaré en el sentido del proyecto, solamente de la parte que el Ministro Presidente puso a nuestra consideración, reservándome para, posteriormente, pronunciarme sobre la invalidez que se propone de otra parte normativa. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Franco, por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. De nueva cuenta retomo mi reserva –precisamente– por esta falta de un marco, de un estándar que nos pudiera indicar qué tendría que ser obligatorio o no, esto ya lo expresé, simplemente lo ratifico.

Por estas razones, no estoy de acuerdo con el ámbito al que se está sujetando la invalidez, me parece que el problema fundamental consiste en que se le está obligando al trabajador a

aportar para esto, pero me parece que eliminar totalmente es también eliminar posibilidades de una atención a los trabajadores de la educación.

Consecuentemente, me parece que el primer párrafo –que también se comentó que podría invalidarse– no tiene por qué invalidarse, porque –al final del día– este no establece ninguna condición para los trabajadores, y sí nos establece un marco de referencia de la atención que debe prestar.

En cuanto a las fracciones II y III, me parece que bastaría con invalidar el párrafo segundo de cada una de esas fracciones para salvar –precisamente– el problema medular de esto, y dejar vivo que –por supuesto– pueda haber servicios subrogados; nótese que en muchas ciudades, localidades, puede que el servicio público no cuente con cierto instrumental especializado, las nuevas tecnologías para atender enfermedades y que, precisamente, por eso todas las instituciones de seguridad social apelan a la subrogación; entonces, creo que eliminarlo también es privar de posibilidades.

Lo mismo sucede con los servicios que están previstos en la fracción III, que establece que no los presta ni por sí ni por la modalidad de subrogados, y le está dejando al particular la posibilidad de que él encuentre un lugar y lo sugiera; aquí podría introducir el elemento de si aquí se justificaría o no un pago complementario por parte del derechohabiente; sin embargo, me inclino a pensar que debemos invalidarlo totalmente porque, si no, introduciríamos un elemento de inseguridad muy grande, pero –concluyendo y siendo muy breve– estaría solamente respecto de



este artículo, por la invalidez de los segundos párrafos de las fracciones II y III, entendiendo que si esto prosperara, le pediría al señor Ministro ponente, que en la consideración se estableciera claramente que esto implica que son los servicios que se deben prestar, considerando que —obviamente— el legislador local, a la luz de nuestra resolución, podrá tomar las decisiones que considere convenientes para reestablecer un sistema. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora, por favor.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. También me aparto parcialmente del sentido del proyecto y sus consideraciones, obviamente, —para mí— estas modalidades de la prestación del servicio de salud que están previstas en el artículo 4º, creo que no necesariamente pueden considerarse inconstitucionales porque pueden admitir interpretación diversa.

Este Tribunal ha establecido que el análisis armónico de lo dispuesto en el 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, se advierte que el Constituyente Permanente dejó en manos del legislador ordinario regular lo concerniente a seguridad social, limitando su actuación únicamente a no contravenir las bases mínimas que previó para tal efecto, entre las que destacan la creación de seguros de invalidez, de enfermedades, accidentes profesionales y no profesionales, tanto para trabajadores que presten sus servicios a un particular, como para los que presten sus servicios al Estado, mientras que no sujetó éstas a la satisfacción de requisito alguno.

En primer lugar, me quería referir primero a esta definición de atención médica de primero y segundo nivel que, en efecto, la ley no define; sin embargo, como estas instituciones forman parte del Sistema Nacional de Salud se puede recurrir sin problema a los artículos 27 y 28 de la ley general que, obviamente, establece con toda precisión esto.

En lo que estaría de acuerdo –muy en la línea de lo que acaba de señalar el Ministro Franco– es en plantear la inconstitucionalidad del párrafo segundo de la fracción II y del párrafo segundo de la fracción III, porque es aquí donde se está planteando esta discrecionalidad de esta falta de seguridad, el privilegio de la condición económica del instituto.

Todas las instituciones de seguridad social del país y del mundo, recurren más –cada día– a la subrogación, precisamente porque pueden prestar un servicio de calidad a un menor costo y, sobre esta base, esto tiene una racionalidad grande.

Lo que aquí se plantea –digamos–, en donde entramos en problemas es –obviamente– en las proporciones de pago, si hay un servicio subrogado, debe entenderse que este servicio le conviene a la institución de seguridad social prestarla a través de un tercero y, entonces, cubre el coste.

En el caso de que sean servicios que no se ofrecen, también el mecanismo de cobro pareciera no ser muy preciso y ciertamente genera una incertidumbre; sobre esa base, creo que no es dable dar una consideración de invalidez a todas las normas

impugnadas, sino solamente a los párrafos segundos de las fracciones II y III de este artículo 4º.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor Ministro Medina Mora. Creo que hay tres puntos de vista aquí.

El del señor Ministro Pérez Dayán, quien se ha manifestado en contra del proyecto por considerar que no hay algunos elementos claros de definición; el señor Ministro Zaldívar –hasta donde entendí– estaba de acuerdo, en principio, con el proyecto, y el que planteó el Ministro Franco y ahora el Ministro Medina Mora, en el sentido de únicamente declarar inválidos los párrafos segundos, correspondientes –desde luego– de las fracciones II y III de este artículo 4º.

También voy a adoptar esta posición que han señalado el Ministro Franco y el Ministro Medina Mora, creo que es una posición razonable; no estamos entrando aquí a discutir las posibilidades de la prestación y de la subrogación, que ese es un problema que me parece nos vamos a enfrentar pronto y va a ser un problemón nacional de enormes consecuencias por la geometría poblacional del propio país, pero creo que ese no está ahora a discusión, si se puede subrogar, si se puede otorgar otra modalidad, creo que cuando nos enfrentemos con eso va a ser un asunto de enorme complejidad, pero ahora lo que estamos discutiendo es que, existiendo la condición de subrogación y la condición de prestación, qué tanto tiene que aportar o no la persona.

Con la que me voy a quedar —como criterio para este asunto— es con la parte final de la exposición que hizo el señor Ministro Laynez cuando decía: no está analizada la condición de regresividad; desde luego que hay regresividad aquí del párrafo tercero al primero o no progresividad, si queremos verlo en ese sentido; efectivamente, se autoriza a las autoridades, sobre todo van a ser legislativas del país, que puedan tomar una posición en este sentido, pero justificando muy fuertemente las razones por las cuales hay un decrecimiento —por decirlo de esta manera— en materia de derecho humanos, y —sin duda— este derecho a la protección a la salud lo es.

Entonces, votaré por la invalidez, en principio, de estos dos párrafos, —como lo propuso el señor Ministro Franco— y me reservaría el criterio para cuando venga el tema de qué tanto es posible subrogar y qué tanto es posible que las instituciones hagan algún otro tipo de ajustes frente a su incapacidad. Sobre eso, no quisiera comprometer el criterio, para seguir adelante. El señor Ministro Zaldívar levantó una tarjeta, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente para sumarme a la propuesta de invalidez —valga la redundancia— que planteó el Ministro Franco, después se sumó el Ministro Medina Mora y ahora el Ministro Presidente, las mismas razones que invoqué me llevan a la invalidez exclusiva de esos dos párrafos, me sumaría a esta propuesta. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pérez Dayán, después el Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Seré muy breve. Desde luego, escuchar los argumentos en un órgano colegiado permite variar ciertas condiciones; es absolutamente cierto que la disposición, tal cual se invoca la posibilidad o necesidad de que los costos sean compartidos.

Quien consulte las reglas de proporción que ha establecido el Consejo de Administración, advertirá que en la mayoría de los hospitales con los que se tiene convenio no se cobra en función de que no todos los hospitales tienen la misma infraestructura, la misma capacidad y la misma extensión, hay algunos otros que implican una participación de los derechohabientes. Si se advirtiera esta diferenciación, nos llevaría a entender la razón por la que el legislador permitió como una posibilidad que el derechohabiente participara; esto es, —a mí— la norma por sí misma no me genera un tema de inconstitucionalidad, simple y sencillamente habría que ver si fue ejecutada —como corresponde— dentro de los parámetros de la razonabilidad.

Si todos los hospitales fueran privados iguales, me parece que no habría razón para hacer ningún distingo; sin embargo, los convenios se logran en función de las cuestiones más positivas que pueda conseguir el instituto de seguridad social, y esto incorpora a muchas instituciones; de suerte que, en esta función, dado que el costo es más elevado en algunas que en otras, es por

lo que se establece una diferenciación; en principio, todos tienen garantizado el acceso a los servicios no prestados sin ningún pago.

Más adelante se advierte que hay pagos que se hacen en función de las instalaciones y alcance de cada hospital, por eso creo que la norma tiene la elasticidad suficiente para —en todo caso— proyectar un tema de ilegalidad a la disposición administrativa que tome el Consejo en función de las cuotas que establezca, pero garantizando que los servicios no prestados por la institución, aun subrogados pueden no tener un solo costo para el interesado, es que se pudiera salvar esta circunstancia y, por el otro lado, no generar un desequilibrio financiero de la institución, pues a partir de una interpretación de esta naturaleza, —supongo— lo primero que tendría que hacer es dejar sin efectos los convenios con hospitales que, en ese sentido, resultan más gravosos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias a usted, señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que el tema es complejo porque, por un lado, también me sumo a quienes han expresado que la invalidez absoluta del precepto elimina la posibilidad de que las personas puedan acudir a esta atención médica, ya sea a través de los servicios subrogados o del servicio de prestaciones.

Creo que el artículo admite una interpretación —llamémoslo así— conforme. La fracción I establece cuál es la atención médica que

debe otorgar esta institución, señala: “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;”.

Entiendo que estos servicios es obligatorio para este servicio de atención médica otorgarlos, es su obligación garantizar a los derechohabientes la atención en este primero y segundo nivel.

Ahora, el primer problema que se abordaba en relación con la incertidumbre que genera el no saber qué es primero y segundo nivel, también me parece que está salvada cuando hacemos referencia a la Ley General de Salud.

También me surge duda de que una ley local pueda definir estos primero y segundo nivel de atención, me parece que pudiera ser —incluso— hasta competencia de la ley general, no de una ley local porque, si no, cada ley local podría definir lo que a su juicio debe ser atención médica de primero y segundo nivel, y creo que esto generaría una gran incertidumbre.

Creo que la problemática no está en la definición de estos niveles que, finalmente, las definiciones están en las leyes, —incluso— advertí en algún folleto de la UNAM —muy explícito— en cuanto a estos niveles y están definidos a nivel legal también.

La solución que encontraría es decir: la fracción II que habla de servicios subrogados, se refiere a servicios que —perdón por la

redundancia— el servicio médico no ofrece; es decir, no puede referirse a atención de primero y segundo nivel, porque estos primero y segundo nivel es obligación del instituto proporcionarlos.

Los servicios subrogados entrarían cuando se trata de atención que el servicio médico no ofrece, estaríamos –tal vez– en la hipótesis del tercer nivel.

Incluso, la fracción 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”; también debemos entender que no están comprendidos en la fracción I.

En consecuencia, la problemática la advierto con el tema de ¿cómo deben cubrirse los gastos que generan tanto los servicios subrogados como los de prestaciones?

Me parece también que considerar inválidos los segundos párrafos de cada una de estas fracciones nos generaría una carga absoluta para el instituto médico para, en todos los casos, cubrir los servicios subrogados y los de prestaciones, y creo que eso, en algunos casos, no estaría justificado.

Creo que podría tratar de proponerse alguna interpretación conforme en el sentido de que el reembolso total para el derechohabiente, cuando acude a servicios que debe prestar el organismo, cuando se refieran a la fracción I, es decir, los que está obligado a otorgar el propio instituto.



Si se trata de reembolsos en función de posibilidades económicas del organismo, que operen cuando el trabajador –ya sea por conveniencia o por buscar una mejor atención– decida ir a una institución distinta de las del instituto y, en ese caso, me parece que podría proceder un reembolso parcial, como el que prevé la norma, pero cuando sea una decisión del propio particular acudir a otra clínica, a otro servicio, no obstante que el servicio médico incluya ese tipo de servicios; en fin, sé que es un poco complicado definir aquí, pero me preocupa, en primer lugar, que quitemos la posibilidad de los servicios subrogados o los servicios de prestaciones; y en segundo lugar, que eliminemos –por considerar inválidas– las normas que establecen –en algunos casos– la participación en el pago que genere el acudir a este tipo de servicios subrogados o de prestaciones, porque –insisto– en algunos casos me parece que no estaría justificado que la institución llevara la carga total de cubrir estos gastos.

Me inclinaría por la validez, con una interpretación conforme, para tratar de salvaguardar la posibilidad y el beneficio que representa esta disposición para los derechohabientes. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario, gracias a usted señor Ministro Pardo. Señor Ministro Laynez, por favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. En cuanto a los niveles, eso fue mi error, realmente puse el tema sobre la mesa cuando el proyecto no basa la declaratoria de inconstitucionalidad en ese aspecto, por eso abrí

un paréntesis para señalar, pero estoy totalmente de acuerdo, eso no es la causa que propone la inconstitucionalidad, por lo que comparto todo lo que aquí se ha dicho en cuanto a los niveles.

Desde luego que se pueden verificar cuáles son las reglas que ha emitido el Consejo de Administración, pero creo que estamos en una acción de inconstitucionalidad, analizando la constitucionalidad de esta ley y en un control abstracto, no puedo recurrir a unas disposiciones de un consejo de administración para determinar la constitucionalidad o no y si es gratuito o no lo es.

De la literalidad del texto, dice que se cobrará por los servicios subrogados, igual que en la fracción III, paga el trabajador y luego te reembolso. ¿Cuánto pagas en los subrogados? No se sabe, lo va a definir el Consejo de Administración, según la salud financiera del instituto, fracción III, igual ¿cuánto te reembolso? Lo va a decidir la fracción III; por eso sostengo la inconstitucionalidad del precepto.

Ahora, totalmente de acuerdo con la propuesta que se ha hecho aquí, que nos hizo el Ministro Franco y que ha sido retomada por diversos Ministros, totalmente de acuerdo, porque la declaratoria de inconstitucionalidad estriba en que la subrogación que no es hasta hoy inconstitucional o no se ha hecho una declaratoria de inconstitucionalidad, el problema es que en un sistema de aportación de cuotas tengas que pagar encima la subrogación, salvo un estudio de progresividad o de regresividad, que hubiese podido hacer el Estado para decir: si no es así, esto ocasiona la quiebra del sistema y que no existe.

Entonces, es claro que en control abstracto, la norma está diciendo que en subrogación se paga y en los de la fracción III, paga totalmente y después hará un reembolso que, según los cálculos que haga el instituto, y lo intenté también; creo que lo vi con mi ponencia, un intento de interpretación conforme; creo que el artículo no nos da para una interpretación conforme porque, además, se pudiera hacer para decir: es que la subrogación, tendríamos que llegar a la conclusión de que son adicionales, no son los de la fracción I, cuando esto no es así, efectivamente, están subrogando porque no toda clínica tiene que prestar todos los servicios, y esto *per se*, no es negativo, no todas las clínicas que pertenecen al organismo descentralizado, en todas las regiones del Estado tienen por qué prestar absolutamente todos los servicios médicos que están en la fracción I, o por una racionalidad económica o por una cuestión también de pertinencia regional, puede ser mucho más benéfico o mucho mejor en una medición de eficiencia, de eficacia económica, el que se subroge un laboratorio de toma de muestras, a que lo construya, y que tenga que haber uno en cada una de las clínicas regionales que puedan existir en una entidad federativa, todos estamos de acuerdo en ese punto, el problema es que aquí hay un costo.

Si tuviéramos la certeza –como lo podría proponer el Ministro Pardo– de que con una interpretación conforme, me parece que no da la literalidad del texto pero, además no ha sido la aplicación, puesto que ya hay reglas que traen las tarifas exactamente de lo que se cobra, en unas veces son gratuitas y en otras hay costos; por lo tanto, se está cobrando por esos servicios.

Por lo que –en mi punto de vista– no admite una interpretación conforme; sin embargo, —repito— me parece que lo que debe ser declarado inconstitucional son –precisamente– esos dos párrafos a que se ha hecho referencia, y que quede la subrogación, está bien por los servicios que no presta, y que queden los servicios de la fracción III cuando no existen, pero lógicamente entran en el régimen de seguridad social.

Muy brevemente, la Ley General de Salud nos da la clasificación de servicios de seguridad social, están en la página 63 del proyecto: “a) Servicios públicos a la población en general”, que estos sí se prestan mediante una cuota de recuperación y que se fundan en principios de universalidad y gratuidad generalmente, puede haber cuota de recuperación fundados en principios de solidaridad, dice la ley general; “b) Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado”, estos son los organismos aseguradores, los que prestan la seguridad social; y “c) Servicios sociales y privados”.

El caso que nos ocupa está en el inciso b), hay cotización de los trabajadores y de los pensionados para cubrir su servicio médico; entonces, la subrogación no puede ser con un cargo adicional o extra, salvo que sean totalmente servicios adicionales a los de la fracción I, que –en mi punto de vista– no cabe esa interpretación y, en su caso, me parece que es mucho más pertinente que el legislador corrigiera.

¿Por qué propuse la inconstitucionalidad de todo el precepto?, porque me parece que para el legislador sería mucho mejor hacer

una reforma a toda esta parte del sistema, si tiene un problema financiero en este aspecto, pero propongo el proyecto modificado en declarar la constitucionalidad de esos dos párrafos, donde está —precisamente— el cobro que hace a la norma inconstitucional y con eso ya no tenemos necesidad de interpretar nada más. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Señora Ministra Piña, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias. Venía de acuerdo con el proyecto, no se está hablando en ningún momento, es más, se dice que hasta nivel federal se permite la subrogación y que en eso no está el vicio, que lo que implique el vicio de estos artículos está en función de atender a la capacidad de las posibilidades económicas del servicio médico de los trabajadores y no a partir de la situación del trabajador y que es lo que atenta contra los principios de justicia social y solidaridad que rigen en esta materia.

La argumentación del proyecto es —precisamente— una cuestión de que los trabajadores ya están pagando sus cuotas, tienen — conforme al artículo 4º constitucional— derecho a la salud de alto nivel, y que los servicios que se prestan en relación con las subrogaciones, sean bien o mal, está en función de lo que la propia institución puede pagar y que la salud del trabajador no tiene que estar en función del costo de las finanzas de la propia institución; por lo tanto, estoy de acuerdo.

Ahora, si el Ministro ponente lo modifica y únicamente va por los costos, —estoy de acuerdo como está— pero si él acepta el modificarlo, entonces, estaría de acuerdo, siempre y cuando quedara muy claro que la fracción I, que es primero y segundo nivel que está en la Ley General de Salud, que son servicios obligatorios para las clínicas pertenecientes al servicio médico, y la Ley General de Salud, primer nivel, segundo nivel, que está muy claro que estos van a ser servicio de consulta externa, de medicina general y de especialidad, hospitalización, cirugías, servicio de urgencia médica, servicio dental, servicio de laboratorio, gabinete y servicio de farmacia.

En ese sentido, es obligación de las clínicas pertenecientes al servicio médico dar esto, es su obligación ofrecerlos y darlos al trabajador; entonces, le corresponderá hacerlo, si no lo puede hacer, posiblemente tendrá que subrogarlos; pero pagar la propia dependencia a través de las cuotas que ya le pagó el trabajador; no con cuotas adicionales que paga el propio trabajador; entonces, si partimos que es —precisamente— para proteger al trabajador de que en estas clínicas; porque también el proyecto dice: hay veces que las clínicas no pueden ofrecer ese servicio, entonces, subrogan y esto le cuesta al trabajador; entonces, que quede muy claro que las clínicas tienen obligación de brindar a los trabajadores de la educación estos servicios de primero y segundo nivel obligatorio; si no los tienen por alguna causa, lo pueden subrogar, pero no a costa del trabajador.

Si se estableciera esa interpretación —porque, en principio, estoy de acuerdo con el proyecto, como lo presenta el señor Ministro— que creo que es la que todo mundo comparte: el Ministro Pardo, el

Ministro Fernando, en general; estaría muy de acuerdo con la modificación, —y el Ministro Pérez Dayán, también hizo alusión a ese tema— declarar la inconstitucionalidad de las porciones normativas que establecen un costo para el trabajador de los otros preceptos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Gutiérrez, después seguiría el señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención esta discusión, en principio, estoy de acuerdo con el proyecto en sus términos; sin embargo, me parece que las modificaciones que acaba de sugerir la Ministra Piña, son muy atendibles, y también votaría a favor en caso de que el Ministro llegara a aceptar esas modificaciones. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pardo, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. No tengo inconveniente en sumarme a esa propuesta y, sobre todo, partiendo de la base de la interpretación que acaba de plantear la Ministra Piña, es decir, que es obligación del servicio médico la atención médica de primero y segundo nivel, —que esas las tiene que garantizar— y si no tiene manera de garantizarlo y acude a un servicio subrogado, debe ser a su costa; porque tiene la obligación de garantizar esos dos niveles; —ahí estoy de acuerdo— y, entonces, la invalidez del párrafo segundo

de la fracción II, hace sentido sobre esa interpretación; pero me surge la duda de la fracción III, ¿cómo se interpretaría? Porque en la fracción III habla de “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”.

Aquí entendería que, tal vez esté abarcando servicios médicos, ya no de primero y segundo nivel, si no tal vez de un nivel superior, tal vez de un nivel tercero; y en esa medida, mi duda es: ¿si invalidamos el párrafo segundo de esta fracción, también vamos a establecer que es obligación del servicio médico cubrir los costos que genere la atención —como por ejemplo— respecto de la atención médica de tercer nivel? —Por poner un ejemplo— es una duda, para tenerlo claro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Señor Ministro Franco, por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Precisamente, partí de mi prevención de que hay una serie de cuestiones que no están totalmente definidas; pero mi preocupación básica ha partido de que no eliminemos lo que puede ser benéfico para los derechohabientes, es decir, mi premisa básica.

Aquí en este tercer punto, me parece que queda salvado porque, si lo dejamos —como creo que debe quedar— la parte final dice: “previa autorización de la dirección médica de la unidad correspondiente”; entiendo la preocupación del Ministro Pardo, inclusive, —digamos— en lugares en donde no pudiera haber una



clínica sucedánea para prestar los servicios de esa naturaleza, entonces, se le podría decir al particular: proponme en dónde te quieres atender; entiendo la preocupación, el particular en lugar de irse a uno de los hospitales que puedan dar el servicio con ciertas calidades y categorías, pues elige uno que puede resultar mucho más oneroso.

Entonces, creo que aquí hay una salvaguarda, y que –evidentemente, como lo dice el Ministro Pardo– estoy de acuerdo; enfrentamos una serie de problemas, pero me parece que lo más conveniente –en este momento– es resolver así, y –obviamente– ya vendrán casos particulares, si es que el legislador local –no a la luz de estas decisiones– va a dar soluciones que puedan superar estas objeciones que hemos tenido hasta ahora; vendrán los casos particulares, tendrán que atender caso por caso, como en muchos ámbitos.

Por eso estaría, –de nueva cuenta– y acepto la propuesta que hizo la Ministra Piña, creo que refuerza, de ninguna manera modifica lo que hemos platicado, creo que es muy atendible y estaría con esta posición.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro. Entiendo que el Ministro Pérez Dayán está en contra de la invalidez. Ese solo hecho nos genera un problema porque estamos hoy nueve y podría estar en una condición de votación; pero creo que la propuesta del Ministro Laynez tenía con todo una ventaja; sigo creyendo que se puede ajustar, pero al declarar inválidas las fracciones II y III del artículo 4º, no tenía que contestar, porque la estaba declarando inválida, el problema de si

es factible o no la subrogación, pero este problema, al declararse exclusivamente la invalidez de los párrafos segundos, de las fracciones II y III, nos genera el problema de ver qué condición jurídica tiene la subrogación, porque quedaría, si simplemente invalidáramos esos párrafos segundos, que la subrogación y el servicio de prestaciones serían válidos, y creo que no contestaríamos esta cuestión.

Me parece que tenemos –digámoslo así– muchas ideas, muchas propuestas y tendríamos también un problema posible de la votación. Me parece mucho más responsable –porque este asunto puede tener efectos muy grandes para el sistema de seguridad social en el país– que suspendiéramos aquí la sesión, que el señor Ministro Laynez se hiciera cargo de los argumentos; mañana es un largo viernes que nos podrá mandar sus propuestas concretas y puntuales sobre este asunto, y estemos en posibilidad de discutir las todas éstas el próximo lunes, estando presente ya el Ministro Presidente y –probablemente– la señora Ministra Luna, porque –insisto– son varias cuestiones de muy diversa cuestión, y el precedente para el sistema de seguridad social del país es muy serio.

Aceptar o no subrogaciones y prestaciones, etcétera, creo que vale la pena por sus implicaciones y por lo que he señalado, plantearlo así.

Entonces, después de escuchar al señor Ministro Pérez Dayán –si a ustedes les parece– levantaría la sesión. Por favor, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. De cualquier manera, sabiendo de la diligencia con la que el señor Ministro Laynez toma todos sus asuntos, no descontaré que viernes, sábado y domingo se pueda –en todo caso– presentar un ajuste, lo cual me daría la posibilidad de reflexionar sobre mi posición original pues, debo recordar a ustedes que la esencia y estructura del proyecto, a partir de la falta de definición de los niveles de atención, terminaba por entender que todo ello generaba una posibilidad de pagar un servicio que se diera subrogado en cualquiera de los niveles, lo cual ahora parecería que se diluye, y si esto se diluye, también entendería, en este ánimo de una interpretación integral de las disposiciones, participar de la nueva versión que –en todo caso– se diera, que no comienza con la indefinición del artículo, sino su plena identificación y, a partir de ello, entender y no concluir; por ejemplo, una de las cuestiones que más me afectaba es que, a partir de la mezcla que se hacía por la falta de definición, se decía que no era aceptable que el derechohabiente deba pagar una cantidad extra de dinero por la prestación de un servicio que el propio organismo puede proporcionar en alguna otra de sus clínicas, pues esto ya quedaría separado de la tónica que el asunto ha caminado, en tanto éstas –por lo menos, nos queda claro, las de primero y segundo nivel– quedarán necesariamente incluidas; que si el instituto requiere subrogar, aun las que presta por falta de capacidad, por alguna circunstancia que se presentó eventualmente, adelante, que lo pueda hacer; por ello, mi propuesta también va en función de cuidar la redacción del artículo y poderlo preservar en la mayor medida, porque de quitarlo completo, pudiéramos también quitar operatividad al instituto en

circunstancias que no creo desearíamos ninguno de nosotros. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario, señor Ministro, creo que esto es muy importante también para que lo considere el señor Ministro Laynez, llegando al acuerdo que llegamos.

Ahora sí, levantó la sesión, no sin antes citarlos a la que tendrá verificativo el próximo lunes a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)**