



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO**

**"LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS PENSIONES
BUROCRÁTICAS EN MORELOS Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS"**

TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
CON ORIENTACIÓN TERMINAL
EN EL AREA DE DERECHO CIVIL**

**PRESENTA
LIC. NEMESIO HARNÁNDEZ LUNA**

**DIRECTOR DE TESIS
DR. RICARDO TAPIA VEGA**

CIUDAD UNIVERSITARIA

JULIO DE 2020

DEDICATORIAS

A Katy, mi compañera de vida.

A mis hijos Hamlet Nemesio, Javier Alejandro y Ana Laura.

A la memoria de mis padres.

CONTENIDO

CAPÍTULO PRIMERO

LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

1.1 Tutela Judicial, raíces etimológicas.....	1
1.1.2 Concepto de tutela judicial efectiva.....	2
1.1.3 Tutela jurisdiccional efectiva desde la jurisprudencia patria, bases constitucionales y cómo opera en el Sistema Jurídico Mexicano.....	5
1.2 El <i>debido proceso</i>	9
1.3. La Tutela Judicial Efectiva en el contexto de Derechos Humanos.....	12
1.4 Garantías que integran el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva.....	16
1.4.1 Derecho de Acceso a los Órganos Jurisdiccionales.....	17
1.4.2 Derecho al Debido Proceso.....	18
1.4.3. Principio de igualdad procesal.....	25
1.4.4 Subgarantías de la tutela judicial efectiva y particularmente del debido proceso.....	26

CAPÍTULO SEGUNDO

LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, ANTECEDENTES, MARCO NACIONAL, DERECHO COMPARADO Y LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

2.1 Antecedentes y evolución en el mundo.....	33
2.2 Antecedentes constitucionales en México.....	37
2.3 Derecho Anglosajón.....	44
2.4 Derecho Español.....	49
2.5 Perú.....	52
2.6 Derecho Mexicano.....	54
2.7 El artículo 17 de la Constitución Mexicana de 1917 y su interpretación.....	58
2.8 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.....	62
2.9 Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.....	63

2.10 Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos de 1966.....	63
2.11 La Convención Interamericana de Derechos Humanos.....	66
2.12 Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950.....	69

CAPÍTULO TERCERO

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

3.1 Génesis.....	71
3.2 Egipto y Babilonia.....	72
3.3 Grecia y Roma.....	73
3.4 El Cristianismo.....	74
3.5 Edad Media.....	75
3.6 La Revolución Industrial.....	77
3.7 La Revolución Francesa.....	77
3.8 Surgimiento de la seguridad social obligatoria.....	78
3.9 El Estado Benefactor.....	78
3.10 El Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.....	80
3.11 Derecho comparado (América Latina).....	86

CAPÍTULO CUARTO

LA SEGURIDAD SOCIAL, ALGUNAS ACEPCIONES Y SU DIFERENCIA CON OTROS CONCEPTOS

4.1 La Seguridad Social, concepto.....	90
4.2 Asistencia Social, Previsión Social y Seguridad Social.....	94
4.3 Seguridad Social y Seguro Social, sus diferencias.....	95

CAPÍTULO QUINTO

LAS PENSIONES DE LOS TRABAJADORES BUROCRÁTICOS DEL ESTADO DE MORELOS; ANÁLISIS DE SU PROBLEMÁTICA

5.1 La pensión, su concepto.....	97
5.2. La seguridad social en México, su régimen pensionario; un asomo.....	98
5.3 La legislación morelense en materia de pensiones.....	114
5.4 Análisis de la Problemática jurídica del pago de las pensiones en el estado de Morelos.....	121
Conclusiones y propuestas.....	166
REFERENCIAS.....	175

CAPÍTULO PRIMERO

LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

1.1 Etimológicamente qué significa la tutela judicial

Es importante, para el entendimiento de la garantía que vamos a analizar, reconocer sus raíces etimológicas.

La tutela proviene del latín *tutela*, que a su vez deriva del verbo *tueor*, que significa preservar, sostener, defender o socorrer¹ En el Diccionario de la Real Academia Española², el vocablo tutela significa: "Dirección, amparo o defensa de una persona respecto de otra".

Tutela- tutelae. guarda, amparo, protección, defensa, este vocablo se deriva del verbo latino *tueor-tueri-tuitus-sum*; mirar atentamente, observar, velar por, proteger, sustentar, sostener.³

Tut-ela del latín *tutela- tutela*: guarda, amparo, defensa: el sufijo *ela*, indica abundancia. En Derecho este término tiene un campo semántico muy amplio y se usa en diversos contextos.⁴

La palabra "judicial" viene del latín *iudicialis* y significa "relativo a la administración de justicia".⁵ Denota aquello perteneciente al juicio. Atinente a la administración de justicia. Concerniente a la judicatura.⁶

¹Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, Ed histórica México 2009 p. 3817.

² Diccionario de la Real Academia Española, consultado en: <http://www.rae.es/> Consultado 9 de mayo 2019.

³ Etimología Jurídica, Poder Judicial de la Federación, Séptima Edición, México 2015, p. 452.

⁴ Ibidem p. 454

⁵ <http://etimologias.dechile.net/?judicial> Consultado 9 mayo 2019.

⁶ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-adjetivo/derecho-adjetivo.htm> Consultado 9 mayo 2019.

Por último “efectiva” o “efectivo”, proviene del latín *effectivus*. Significa “Real y verdadero, en oposición a quimérico, dudoso o nominal”. Que es eficaz; a su vez, eficaz significa, “que tiene eficacia” y a su vez eficacia significa “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.”⁷

De lo anterior es dable concluir que en la tutela judicial efectiva, subyace la idea de la protección o el amparo eficaz de la administración de justicia a los justiciables.

Entonces, la tutela judicial efectiva es una garantía que el Estado, por conducto de sus órganos jurisdiccionales, está obligado a contribuir en el goce efectivo de la misma, como se explica en el presente trabajo.

1.1.2 Concepto de tutela judicial efectiva

La tutela judicial efectiva se define como⁸:

“Es una de las facultades derivadas del derecho a la jurisdicción. Como derecho constitucionalizado, corresponde a todas las personas físicas y jurídicas en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos o intereses protegidos jurídicamente. El objetivo básico de la tutela es evitar la indefensión o privación del derecho de defensa. Por ello, los intereses legítimos procesales constituyen el objeto principal de la tutela judicial. En este sentido este derecho abarca el libre acceso a los órganos jurisdiccionales, el derecho a obtener un fallo de éstos y el derecho a que el fallo se cumpla.”

Los aspectos involucrados en el derecho a la tutela judicial efectiva tienen un nivel de generalización, pues su aplicación es sobre todas las normas o derechos procesales de distintos ordenamientos, de modo que es posible aplicar esta garantía ante cualquier jurisdicción al ser de rango preponderante en la sociedad.

⁷ Diccionario de la Real Academia Española, consultado en: <http://www.rae.es/> Consultado 9 de mayo 2019.

⁸ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/tutela-judicial-efectiva/tutela-judicial-efectiva.htm> Consultado 9 de mayo 2019.

También puede identificarse el Derecho a la tutela judicial efectiva, en el Diccionario del Español Jurídico, Real Academia Española, como:

“Cons y Proc. Derecho fundamental de contenido complejo que confiere a toda persona el poder jurídico de promover, en defensa de sus derechos e intereses legítimos, la actividad de los órganos jurisdiccionales que desemboque en una resolución fundada en derecho tras un procedimiento justo, sea o no favorable a las pretensiones formuladas por las partes y a que la resolución se cumpla”.⁹

La tutela judicial efectiva, en el mismo diccionario se lee: “Derecho Constitucional a que los derechos e intereses, queden protegidos en el marco de un proceso con todas las garantías.”

En la Enciclopedia Jurídica¹⁰, la tutela judicial efectiva es:

“Derecho constitucional por el que toda persona puede ejercer libremente la defensa de sus derechos e intereses legítimos ante la jurisdicción. Garantía jurisdiccional a la no indefensión y al libre acceso a los tribunales a fin de obtener una resolución fundada en Derecho, a su ejecución y a la utilización del sistema de recursos. Supone una garantía procedimental que impone la observancia de las reglas del proceso y el derecho a un proceso eficaz y sin dilaciones indebidas.”

Ovalle Favela¹¹ apunta que se puede definir el derecho a la tutela jurisdiccional como:

“Derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes,

⁹ Diccionario del Español Jurídico, Real Academia Española <https://dej.rae.es/lema/derecho-a-la-tutela-judicial-efectiva> Consultado 9 de mayo 2019.

¹⁰ Enciclopedia Jurídica <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/tutela-judicial-efectiva/tutela-judicial-efectiva.htm> Consultado 09 de mayo de 2019.

¹¹ Ovalle Favela, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, Editorial Oxford México 2007, Tercera Edición, p. 152

así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, ejecuten esa resolución.”

Diremos que la tutela judicial efectiva, constituye una garantía por medio de la cual es posible proteger el derecho fundamental de seguridad jurídica y otros derechos fundamentales.

Su diferencia con lo que debe considerarse *derecho fundamental*, es que la garantía siempre está subordinada al derecho fundamental que protege; de modo tal que puede existir derecho fundamental sin garantía, pero no garantía sin derecho fundamental¹². Éste a su vez, constituye un derecho humano incorporado a la norma (constitución o tratado internacional); así, una vez positivizado, su titular puede exigir su cumplimiento (positivo o negativo) por medio de la garantía que lo tutela.

Tapia Vega, Ricardo¹³ concluye que los derechos humanos son prerrogativas basadas en el concepto de dignidad de la persona, que al positivizarse en textos normativos, se denominan fundamentales.

Entonces, entendemos a la tutela judicial efectiva como una garantía de protección de derechos humanos o fundamentales.

Tapia Vega acota¹⁴, que la Constitución mexicana, en su artículo primero precisa que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales en que el Estado Mexicano sea parte”; de modo que la Carta Fundamental Patria se refiere a derechos

¹² Jurisprudencia XXVII.3o. J/14 (10a.) de rubro DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN. citada por Tapia Vega, Ricardo, Reflexiones sobre derechos humanos, derechos fundamentales y garantías. *Contextos jurídicos en clave de derechos humanos*. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37974.pdf> p. 57 Consultado 12 de septiembre de 2019.

¹³ <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37974.pdf> p. 59 Consultado 29 de octubre de 2019. p. 59.

¹⁴ Tapia Vega, Ricardo, *Reflexiones sobre derechos humanos, derechos fundamentales y garantía*, Contextos jurídicos en clave de derechos humanos. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37974.pdf> p. 43 Consultado 12 de septiembre de 2019.

fundamentales (derechos humanos reconocidos o positivizados en el orden constitucional o convencional), pero que el legislador mexicano decidió nombrarlos “derechos humanos reconocidos”.

1.1.3 Tutela jurisdiccional efectiva desde la jurisprudencia patria, bases constitucionales y cómo opera en el Sistema Jurídico Mexicano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido el derecho de acceso efectivo a la justicia, como:

“El derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión.”

Lo anterior se advierte de la jurisprudencia siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 172759

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXV, Abril de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 42/2007

Página: 124

GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.

La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a

defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.

Su fundamento se encuentra, entre otros, en el artículo 17¹⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado

¹⁵ (Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VÉASE SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN.]

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE JULIO DE 2010)

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto.

Su desarrollo comprende tres etapas, a la que corresponden tres derechos:

1. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte;

2. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y,

3. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas; como puede advertirse de la jurisprudencia siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2015591

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.)

Página: 151

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.

Es pertinente señalar en este punto, que la tutela a la jurisdicción efectiva, no solamente le es exigible a los órganos de los poderes judiciales de la federación o de las entidades federativas, conforme al régimen constitucional bajo el cual se rige el Sistema Jurídico Mexicano, sino que tal garantía torna también a todos aquellos procedimientos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales, conforme con el texto de la jurisprudencia obligatoria transcrita.

1.2 El debido proceso

El concepto del debido proceso contiene la evolución y desarrollo progresivo de los derechos fundamentales de carácter procesal e instrumental, tiene una relación íntima y vinculatoria con la tutela judicial; en sus orígenes se le atribuyó un valor fundamental o constitucional, pues se remonta a la Edad Media en Inglaterra, donde surge como medida de control contra la burguesía en la monarquía del Rey Juan Sin Tierra, sostiene Ferrer Arroyo¹⁶ que:

“...tras la derrota sufrida en 1214 en Bouvines, Francia, Juan Sin Tierra no sólo terminó con sus perspectivas de un imperio continental británico, sino que también debilitó de tal manera su despótico poder, que permitió que un grupo de barones, obispos y ciudadanos exigieran el respeto de una serie de derechos feudales, entre ellos, el derecho a no ser juzgado arbitrariamente.

Esta Carta (la Magna) reconoce:

“Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni se usará la fuerza contra él, ni se enviará a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino”¹⁷

Cuando se escucha sobre el debido proceso, se conceptualiza un derecho sustantivo que pertenece a los ciudadanos y que el Estado les reconoce. Por tanto, este concepto obedece al tipo de sociedad en la que los individuos se desenvuelven. Debido a que cada

¹⁶ Ferrer Arroyo, Francisco Javier, *El debido proceso desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Revista Jurídica, Año 14, N° 1, Mayo, Universidad de Palermo, Argentina, 2015, p. 156. https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-14/Revista_Juridica_Ano14-N1_06.pdf
Consultado 11 de mayo de 2019.

¹⁷ Idem

país tiene sus propias prácticas y su propio contexto, cada sociedad lo precisa de forma diferente¹⁸.

Ahora, la Constitución mexicana de 1857 fue creada bajo una marcada influencia americana y francesa, predominando la primera, como fácilmente puede constatarse con la incorporación del federalismo, presidencialismo y control constitucional, y que fue donde se instituyeron varios derechos fundamentales a favor del gobernado¹⁹. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido por garantía, aquella que sirve para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho.²⁰ . Cuyo término se acoge con las reformas a la Constitución General de la República de junio de 2011, como se establece en el artículo primero de la misma:

“DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS.

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

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

¹⁸ El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal en México. Paola Iliana de la Rosa Rodríguez Universidad del Centro de México y Facultad de Derecho de la UASLP. p. 63

http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4917/alter_2_art._3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Consultado el 9 de julio de 2019.

¹⁹ Murillo Morales, Jaime, *El due process of law en el sistema constitucional mexicano*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2010, pág. 213 Y 214 <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/murillo.pdf>
Consultado 9 de mayo de 2019.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 8/87, del 30 de enero de 1987, El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 Y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). pág 9 párrafo 25. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_08_esp.pdf Consultado 18 de mayo de 2019.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De acuerdo con Luigi Ferrajoli²¹, las garantías no son otra cosa que “las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”.

Sosteniendo, que por eso reflejan la diversa estructura de los derechos fundamentales para cuya tutela o satisfacción han sido previstas:

“las garantías liberales, al estar dirigidas a asegurar la tutela de los derechos de libertad, consisten esencialmente en técnicas de invalidación o de anulación de los actos prohibidos que las violan; las garantías sociales, orientadas como están a asegurar la tutela de los derechos sociales, consisten, en cambio, en técnicas de coerción y/o de sanción contra la omisión de las medidas obligatorias que las satisfacen”.²²

Apunta Ferrajoli²³ “que el propósito principal del sistema garantista es dotar de eficacia y pleno cumplimiento a los derechos fundamentales.”

²¹ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004, p. 24. Full text of_FERRAJOLI Derechos Y Garantias La Ley Del Mas Débil_TEXTO COMPLETO.html Consultado 13 de agosto 2019.

²² *Ibidem*, p. 24.

²³ Aguilera Portales, Rafael Enrique, López Sánchez, Rogelio, *Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli*, p. 55, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2977/4.pdf> Consultado 13 de agosto de 2019.

1.3 La Tutela Judicial Efectiva en el contexto de Derechos Humanos.

Para entender la tutela judicial efectiva en el contexto de los derechos humanos, debemos establecer qué se entiende por derecho humano.

Ya señalamos en este mismo capítulo, que Tapia Vega, Ricardo²⁴ concluye que los derechos humanos son prerrogativas basadas en el concepto de dignidad de la persona, que al positivizarse en textos normativos, se denominan fundamentales.

Y que la tutela judicial efectiva constituye una garantía de protección de derechos humanos o fundamentales.

Valga señalar también el comentario de Tapia Vega²⁵ en el sentido de que en la práctica forense, a los derechos humanos y derechos fundamentales, se les suele dar una connotación similar.

El término *derechos humanos* denota la idea de un conjunto de prerrogativas inherentes a todo ser humano por el solo hecho de serlo²⁶

Como antecedente remoto, Tapia Vega²⁷ explica que el término aparece en el contexto cultural judeocristiano, conformador de una de las raíces de identidad de lo que llamamos Occidente: la Biblia, específicamente en el libro del Génesis, que ya se aprecia una referencia a la igualdad de todos los seres humanos en tanto que son considerados, hombre y mujer, como provenientes de un mismo origen; aunque acota al respecto el autor, al citar la fuente, que en el contexto bíblico y en esas raíces culturales no se aprecia una igualdad de género, sino más bien una preeminencia masculinista y que es en Occidente

²⁴ <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37974.pdf> p. 59 Consultado 29 de octubre de 2019.

²⁵ Tapia Vega, Ricardo, *Reflexiones sobre derechos humanos, derechos fundamentales y garantías*. Contextos jurídicos en clave de derechos humanos. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37974.pdf> p. 43 Consultado 29 de octubre de 2019.

²⁶ Cfr Tapia Vega, Ricardo, *Semblanza histórica y contenido esencial de los derechos humanos* <http://inventio.uaem.mx/index.php/inventio/article/view/558/1193> Consultado 19 de septiembre de 2019.:

²⁷ Idem

donde surge el concepto moderno de igualdad de género, y precisa que el antecedente bíblico, como raíz cultural, resulta ilustrativo.

En el mismo artículo señala Tapia Vega²⁸, que luego, hacia 539 a. C. aparece el llamado Cilindro de Ciro, escrito mesopotámico redactado por Ciro *El Grande* tras la conquista de Babilonia, en el que se libera a los esclavos y se permite la libertad de creencias. En 590 d. C. tribus árabes crean la orden de caballería conocida como Pacto de los Virtuosos que constituye una de las primeras alianzas de derechos humanos en la que esos grupos se pusieron de acuerdo para proteger a los oprimidos y enfrentar al injusto, Ya en la Edad Media, se tiene registro de los Fueros Españoles, los cuales contenían algunos derechos, como igualdad ante la ley, inviolabilidad del domicilio, entre otros y que también en la actual España, en 1188 se da el convenio de las Cortes de León entre Alfonso IX y el reino, en la monarquía castellano-leonesa, que confirma los derechos básicos de todo hombre libre. Destaca igualmente la Carta Magna inglesa de 1215, en la que *Juan sin Tierra*, se ve obligado a aceptar ante la presión de la nobleza, la cual no contiene derechos de los súbditos frente a los señores feudales ni frente al monarca, sino derechos de los señores feudales frente al rey. Se constituyó de 63 artículos, que conformaron un conjunto de garantías de los nobles del país que el rey debía respetar; el más paradigmático (39), dice que “Ningún hombre libre puede ser arrestado, ni detenido en prisión, o desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o molestado de alguna manera; y no dispondremos de él, ni lo pondremos en prisión, sino por juicio legal de sus pares, o por ley del país”. Cita entre otros, como antecedente histórico relevante, el *Petition of Rights*, que confirma y amplía las garantías concedidas en la Magna Carta, así como el *Habeas Corpus*, promulgado también en Inglaterra en 1679, que garantizó la efectividad de la libertad corporal mediante un recurso contra detenciones arbitrarias, incorporando además el principio de que “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”; el *Bill of Rights*, en el que se dio un reconocimiento de derechos y libertades a todo el pueblo inglés –libertad de culto, derecho de petición, libertad de expresión y de portación de armas, entre otros–, así como estabilidad e independencia a los magistrados; el movimiento de independencia de las trece colonias de Inglaterra en América, que se presentó en Filadelfia, el 14 de

²⁸ Idem

octubre de 1774, una Declaración de Derechos Humanos; luego, el 4 de julio de 1776, una Declaración de Independencia, y por último en Virginia, el mismo año, una Declaración de Derechos similar a la de Filadelfia, que estableció por primera vez un catálogo de derechos, como los del debido proceso, la libertad de prensa y la libertad de religión; la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América en 1787, que luego en 1791 adopta una Carta de Derechos que contiene prerrogativas para los individuos.

Un antecedente elemental de los derechos fundamentales surge con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Francia). Tales derechos fundamentales, se encuentran plasmados en las constituciones de los Estados; se les denomina así (fundamentales) porque están positivizados en textos fundamentales (generalmente en constituciones y tratados) por la relevancia de los derechos que agrupa el concepto: aquellos derechos que se consideran vitales para el desarrollo individual y social de las personas, con independencia de factores como condición social, religión, preferencia sexual o nacionalidad. Generalmente los derechos fundamentales son derechos humanos reconocidos por el Estado o los Estados en cuestión, es decir, son derechos humanos positivados.²⁹

Bajo ese tenor, los derechos humanos son ese conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas no necesariamente en los ordenamientos nacionales, sino además en los instrumentos internacionales.

Explica Miguel Carbonell³⁰, respecto de la interpretación constitucional de los derechos fundamentales, que las normas constitucionales que contienen derechos fundamentales están redactadas en forma de principios. Agrega, que los principios suelen diferenciarse del modelo de normas jurídicas llamadas reglas, en las cuales están perfectamente definidos tanto el supuesto de hecho como la consecuencia jurídica. Luego

²⁹ *Derechos Humanos y derechos fundamentales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/concepto_3_2_2.pdf Consultado 15 de junio de 2019.

³⁰ Carbonell, Miguel, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, editorial Porrúa, segunda edición, México 2014, p. 91.

acota, que en el caso de los principios tal determinación no existe, o al menos no con el grado de precisión y detalle que tienen las reglas, porque los principios son normas en alguna medida abiertas, a partir de cuya lectura el intérprete no puede saber con tal certeza el campo de aplicación de los mismos, ya sea porque no está definido el perímetro material que intentan regular tales principios, o bien, porque no está claro a qué casos sí y a qué casos no pueden ser aplicados.

Comenta igualmente, citando a Jaime Cárdenas, que la presencia masiva de principios en las constituciones contemporáneas exige nuevas pautas argumentativas, basadas ya no en la subsunción, sino en la técnica de la ponderación y en el juicio de proporcionalidad.³¹

Luego señala que entran en juego las técnicas interpretativas propias de los principios constitucionales, la ponderación, la proporcionalidad, la razonabilidad, la maximización de los efectos normativos de los derechos fundamentales, el efecto irradiación, la proyección horizontal de los derechos y el principio pro persona, entre otros.³²

Existe otra vertiente denominada dimensiones subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales. La función subjetiva implica la conformación de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, constituyéndose como inmunidades oponibles en relaciones de desigualdad formal, esto es, en relaciones con el Estado; mientras que la función objetiva de los derechos humanos, se denomina así, en virtud de que unifican, identifican e integran, en un sistema jurídico determinado, a las restantes normas que cumplen funciones más específicas; debido a esa característica objetiva, permean en el resto de componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones.

Las consideraciones anteriores, se plasmaron en la jurisprudencia siguiente:

Época: Décima Época

³¹ Ídem, citando a Cárdenas, Jaime, *La Argumentación como Derecho*.

³² *Ibidem* p. 93

Registro: 2012505

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 43/2016 (10a.)

Página: 333

DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA. Los derechos fundamentales gozan de una doble cualidad dentro del ordenamiento jurídico mexicano, ya que comparten una función subjetiva y una objetiva. Por una parte, la función subjetiva implica la conformación de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, constituyéndose como inmunidades oponibles en relaciones de desigualdad formal, esto es, en relaciones con el Estado. Por otro lado, en virtud de su configuración normativa más abstracta y general, los derechos fundamentales tienen una función objetiva, en virtud de la cual unifican, identifican e integran, en un sistema jurídico determinado, a las restantes normas que cumplen funciones más específicas. Debido a la concepción de los derechos fundamentales como normas objetivas, los mismos permean en el resto de componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones pertenecientes al mismo.

1.4 Garantías que Integran el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva

Una vez analizada la tutela judicial efectiva, es importante determinar los aspectos de protección o garantías que la integran, ya que para su goce efectivo se necesita que el Estado anteponga el derecho de acceso a la justicia, que el juez pondere la aplicación de cuestiones técnicas para resolver los asuntos planteados, a fin de respetar al conflicto, evitando indefensión de los justiciables, y que la sentencia implique una resolución justa y fundada respecto de los derechos alegados. Además, debe poder recurrirse y ejecutarse.

Así, todo proceso judicial debe ser justo, razonable, confiable y estar rodeado de un mínimo de garantías constitucionales procesales que eviten la lesión a los derechos materiales de las personas. Se hace referencia a un proceso judicial donde se respete el

debido proceso, el cual tiene su fundamento en el principio de igualdad ante la ley y por ende debe garantizar los límites al poder jurisdiccional del Estado para que no se convierta en una forma de transgresión a la sociedad.

Por tanto, todo juicio debe ser imparcial, transparente, idóneo, confiable y garantizar la defensa de la vida, la libertad, los bienes y demás derechos de las personas, lo que significa que se concentra la suma de los derechos y garantías procesales constitucionales que permiten una justicia pronta y efectiva.

1.4.1 Derecho de Acceso a los Órganos Jurisdiccionales

Como veremos más adelante, el artículo 17 de la Constitución Federal prevé que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, mismos que emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Sobre estas bases nace el principio de la legalidad procesal que conlleva a una tutela judicial efectiva, a través de un verdadero y eficaz contradictorio donde se brinde a la persona la oportunidad de ejercer plenamente su defensa y se garantice la correcta aplicación de las leyes a cada caso en concreto.

En ese contexto, el derecho de la tutela judicial comprende el derecho de acceso a la justicia, como condición *sine qua non* para obtener tutela judicial efectiva. Mediante este derecho se garantiza la posibilidad de acceder al proceso jurisdiccional.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió la garantía a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre

la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.³³

1.4.2 Derecho al Debido Proceso

De Pina y De Pina Vara, en su Diccionario de Derecho señalan que el Debido Proceso legal es la garantía exigida para la privación de derechos de vida, libertad y propiedad, de los que nadie puede ser despojado sino mediante proceso legalmente instituido, seguido ante tribunales previamente establecidos.³⁴

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se lee:

I. Se entiende por debido proceso legal el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados.

II. La exigencia de un proceso previo, en el que además se cumplen determinadas condiciones materiales y procesales, se introdujo en el ordenamiento mexicano por la conjunción de las tradiciones jurídicas tanto la de origen hispánico, en el sentido de que toda persona debe ser oída y vencida en un juicio, como la angloamericana, en la cual se conformó y desarrolló el principio del debido proceso legal.³⁵

“El derecho de acceso a la jurisdicción y al proceso implican necesariamente que se reconozca el derecho a ser parte en el proceso y el poder de promover la actividad jurisdiccional, que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas”. Se convierte en derecho fundamental porque es una proyección del derecho de acceso

³³ Semanario Judicial de la Federación, tomo XXV, abril 2007, jurisprudencia 1ª./J.42/2017, Primera Sala, noveno época, pagina 124. Registro 172759, de rubro: “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.”

³⁴ De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, 34ª Edición México 2005, p. 217.

³⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, Ed histórica México 2009 p. 977.

irrestringido que tiene toda persona para perseguir la defensa de sus derechos. Tal derecho le permite, previa acreditación mínima del interés a tutelar, abrir un proceso que le facilite discutir su conflicto, sin que en éste se tomen decisiones sin haberlo oído.³⁶

Como ya se expuso con antelación, este derecho comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos:

1. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte;
2. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y,
3. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.

También se expuso que tales derechos operan en favor del gobernado no sólo ante los tribunales del poder judicial federal o estatal, sino ante cualquier autoridad en la que se lleve un procedimiento seguido en forma de juicio.

No se inadvirtieron los derechos del debido proceso en materia penal en relación con los derechos específicos del inculcado o de la víctima; como la presunción de inocencia, el derecho del inculcado a ser asistido por un defensor, o el asesoramiento en el caso de las víctimas, entre otros; sin embargo, para los efectos de esta investigación, creemos que no tienen una relación directa. De modo que este pretendido estudio se ocupa de los que aplican a todas las materias.

Relacionado con el debido proceso (y como parte integrante), tenemos las formalidades esenciales del procedimiento.

³⁶ Alfredo Gozaíni, Osvaldo, El debido proceso constitucional. *Reglas para el control de los poderes desde la magistratura constitucional, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 7, enero-junio 2018, Pág 77. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/cuc/article/view/2061/1623> Consultado 22 de mayo de 2019.

Al respecto, deben considerarse como tales, los principios formativos del procedimiento judicial que se juzgan necesarios para que las partes tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa de la controversia planteada, y por ello, deben estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa procesal. Las citadas formalidades están unidas inseparablemente, con los derechos procesales de las partes, es decir, con los derechos de acción y defensa.³⁷

De acuerdo con el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser privado de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante la autoridades previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Las formalidades esenciales del procedimiento han sido identificadas como sigue:

1. La notificación del inicio del procedimiento;
2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
3. La oportunidad de alegar;
4. Una resolución que dirima las cuestiones debatidas; y,
5. La posibilidad de impugnar dicha resolución.

El criterio jurisprudencial que hace alusión a las formalidades descritas es el siguiente:

Época: Décima Época
Registro: 2009343

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

³⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, Ed histórica México 2009 pág 1724.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 19, Junio de 2015, Tomo III

Materia(s): Constitucional, Común

Tesis: I.3o.C.79 K (10a.)

Página: 2470

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES. El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Asimismo, la propia Primera Sala estableció que el derecho a la tutela jurisdiccional tiene tres etapas que corresponden a tres derechos bien definidos, que son: 1. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; 2. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden los derechos fundamentales del debido proceso; y, 3. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas o el derecho a ejecutar la sentencia. Vinculado a este derecho fundamental, en específico, a la etapa judicial, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho al debido proceso que tiene toda persona como parte sustancial de cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y que comprende a las denominadas formalidades esenciales del procedimiento, que permiten una defensa previa a la afectación o modificación jurídica que puede provocar el acto de autoridad y que son (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas; y, (v) la posibilidad de impugnar dicha resolución. Ahora bien, cada una de esas etapas y sus correlativos derechos también están relacionados con una cualidad del juzgador. La primera cualidad (etapa previa al juicio), es la flexibilidad, conforme a la cual, toda traba debida a un aspecto de índole formal o a cualquier otra circunstancia que no esté justificada y que

ocasione una consecuencia desproporcionada deberá ser removida a efecto de que se dé curso al planteamiento y las partes encuentren una solución jurídica a sus problemas. Conforme a esta cualidad, los juzgadores deben distinguir entre norma rígida y norma flexible, y no supeditar la admisión de demandas o recursos al cumplimiento o desahogo de requerimientos intrascendentes, que en el mejor de los casos vulneran la prontitud de la justicia y, en el peor de ellos, son verdaderos intentos para evitar el conocimiento de otro asunto. La segunda cualidad, vinculada al juicio, es decir, a la segunda etapa del acceso a la justicia, que va desde la admisión de la demanda hasta el dictado de la sentencia, donde como se indicó, deben respetarse las citadas formalidades esenciales que conforman el debido proceso, es la sensibilidad, pues el juzgador, sin dejar de ser imparcial, debe ser empático y comprender a la luz de los hechos de la demanda, qué es lo que quiere el actor y qué es lo que al respecto expresa el demandado, es decir, entender en su justa dimensión el problema jurídico cuya solución se pide, para de esa manera fijar correctamente la litis, suplir la queja en aquellos casos en los que proceda hacerlo, ordenar el desahogo oficioso de pruebas cuando ello sea posible y necesario para conocer la verdad, evitar vicios que ocasionen la reposición del procedimiento y dictar una sentencia con la suficiente motivación y fundamentación para no sólo cumplir con su función, sino convencer a las partes de la justicia del fallo y evitar en esa medida, la dilación que supondría la revisión de la sentencia. Con base en esa sensibilidad, debe pensar en la utilidad de su fallo, es decir, en sus implicaciones prácticas y no decidir los juicios de manera formal y dogmática bajo la presión de las partes, de la estadística judicial o del rezago institucional, heredado unas veces, creado otras. La última cualidad que debe tener el juzgador, vinculada a la tercera etapa del derecho de acceso a la justicia, de ejecución eficaz de la sentencia, es la severidad, pues agotado el proceso, declarado el derecho (concluida la jurisdicción) y convertida la sentencia de condena en cosa juzgada, es decir, en una entidad indiscutible, debe ser enérgico, de ser necesario, frente a su eventual contradicción por terceros. En efecto, el juzgador debe ser celoso de su fallo y adoptar de oficio (dado que la ejecución de sentencia es un tema de orden público), todas las medidas necesarias para promover el curso normal de la ejecución, pues en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconozcan o declaren no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna. El juzgador debe entender que el debido proceso no aplica a la ejecución con la misma intensidad que en el juicio; que el derecho ya fue declarado; que la ejecución de la sentencia en sus términos es la regla y no la excepción; que la cosa juzgada no debe ser desconocida o ignorada bajo ninguna circunstancia y, en

esa medida, que todas las actuaciones del condenado que no abonen a materializar su contenido, deben considerarse sospechosas y elaboradas con mala fe y, por ende, ser analizadas con suma cautela y desestimadas de plano cuando sea evidente que su único propósito es incumplir el fallo y, por último, que la normativa le provee de recursos jurídicos suficientes para hacer cumplir sus determinaciones, así sea coactivamente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Valga decir que en relación con las formalidades esenciales del procedimiento que se señalaron, no requieren mayor abundamiento, toda vez que por sí solas se explican; sin embargo, como apunte debe señalarse que la posibilidad de impugnar las resoluciones, no se encuentra expresamente señalada en el artículo 14 constitucional; no obstante, debe considerarse implícita, pues atendiendo a la trascendencia de esa garantía, la posibilidad del error humano y la necesidad de fiscalizar la actividad judicial, constituyen motivos determinantes para ejercer el derecho de impugnación que subsane aquéllas (las demás formalidades del procedimiento que se señalaron) o vigile que la administración de justicia sea óptima y garantice los fines tutelados por la ley; además de que constituye un valor necesario de los Estados democráticos, que la autoridad pueda reconocer el error y enmendarlo mediante la facultad de subsanar omisiones y regularizar el procedimiento, sin afectar la igualdad procesal de las partes³⁸

Ya Ovalle Favela³⁹ anotaba que razones de eficacia y de justicia aconsejaban reconocer el derecho a la impugnación como una de las formalidades exigidas por el párrafo segundo del artículo 14 constitucional (la segunda instancia), lo que finalmente reconoció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque aun no se establece jurisprudencia.

³⁸ Época: Novena Época, Registro: 162506, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Marzo de 2011, Materia(s): Constitucional, Común , tesis: I.3o.C.106 K, Página: 2401 PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO.

³⁹ Ovalle Favela, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, Editorial Oxford México 2007, Tercera Edición, p.p. 61 y 62

Ovalle se refiere, a la tesis aislada siguiente.

Época: Novena Época

Registro: 177539

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXII, Agosto de 2005

Materia(s): Común

Tesis: 1a. LXXVI/2005

Página: 299

PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. De los artículos 14, segundo párrafo; 17, segundo párrafo y 107, fracción III, inciso a), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que constituye una formalidad esencial del procedimiento el hecho de que sea impugnabile un acto definitivo de un tribunal que lesiona los intereses o derechos de una de las partes. En efecto, si los citados artículos 14 y 17 obligan, respectivamente, a que en los juicios seguidos ante los tribunales se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y a que la justicia se imparta de manera completa e imparcial, y por su parte el aludido artículo 107 presupone la existencia de medios impugnativos en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin al juicio mediante los cuales se nulifiquen, revoquen o modifiquen, es evidente que dentro de dichas formalidades están comprendidos los medios ordinarios de impugnación por virtud de los cuales se obtiene justicia completa e imparcial.

A propósito de las formalidades esenciales del procedimiento, Couture⁴⁰ señala en lo que denominó “Teoría de la tutela constitucional del proceso”, que “consiste en fijar los

⁴⁰ Citado por Ovalle Favela, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, Editorial Oxford México 2007, Tercera Edición, p. 63.

fundamentos y las soluciones que permitan establecer, frente a cada caso particular, pero a través de un criterio de validez general, si un proceso proyectado o regulado por la ley, es o no idóneo y apto para cumplir los fines de la justicia, seguridad y orden que instituye la Constitución”

En el contexto de la internacionalización de los Derechos Humanos, se reconoce la existencia de un “núcleo duro de derechos”, constituido por los que no admiten restricción y que son un límite infranqueable que alcanza particularmente al legislador, y que en materia adjetiva dan contenido al derecho humano al “debido proceso”, mediante las garantías que deben observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional.⁴¹

1.4.3. Principio de Igualdad Procesal

Este principio de igualdad procesal, también forma parte del debido proceso. Con tal principio, se procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales, pero también se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener, en lo posible, esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones.

Tal precisión la ha establecido la Primera Sala del Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2018777

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I

⁴¹ Véase Tapia Vega, Ricardo, Becerril Gil, Anahiby, y Oliva Gómez, Eduardo (coord.). Temas Selectos 2 Hacia el ámbito del Derechos Privado *El proceso en clave de derechos humanos*, pp 59 y 60 Dialnet-HaciaElAmbitoDelDerechoPrivado-706664.pdf Consultado 20 de septiembre de 2019.

Materia(s): Constitucional, Común

Tesis: 1a. CCCXLVI/2018 (10a.)

Página: 376

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES. El derecho al debido proceso, reconocido por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sido entendido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el necesario para que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. En ese sentido, la igualdad procesal de las partes, inmersa en el derecho al debido proceso, está íntimamente relacionada con el derecho de contradicción y constituye el núcleo fundamental del derecho de audiencia que consiste, en esencia, en que toda petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, se comunique a la contraria para que ésta pueda prestar a ella su consentimiento o formular su oposición. Así, por el principio de igualdad procesal, se procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales, pero también se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener, en lo posible, esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. Ahora bien, dicho principio no implica una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de sus pretensiones, de modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra; de ahí que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebrantan el principio referido.

1.4.4 Subgarantías de la tutela judicial efectiva y particularmente del debido proceso.

De la lectura del artículo 17 constitucional, se advierten las llamadas subgarantías de prontitud, eficacia y expeditéz.

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, el significado de prontitud es *Celeridad, presteza o velocidad en ejecutar algo*.⁴²

Eficacia. Es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera⁴³

Expedito significa en una primera acepción *Desembarazado, libre de todo estorbo* y en una segunda, *Pronto a obrar*.⁴⁴

Las denominadas subgarantías a que se ha hecho referencia, se aplican incluso en los procedimientos administrativos de carácter no contencioso seguidos ante las dependencias del Poder Ejecutivo, como se desprende de la jurisprudencia siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2008230

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 14, Enero de 2015, Tomo II

Materia(s): Constitucional, Común

Tesis: XXVII.3o. J/16 (10a.)

Página: 1691

SUBGARANTÍAS DE PRONTITUD, EFICACIA Y EXPEDITEZ CONTENIDAS EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO SON PRIVATIVAS DEL ÁMBITO JUDICIAL, SINO QUE SU DIMENSIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA COMPRENDE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO SEGUIDOS ANTE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO. El artículo 1o., tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de

⁴² <http://dle.rae.es/?w=diccionario> Consultado 15 de junio de 2019

⁴³ <http://dle.rae.es/?w=diccionario> Consultado 15 de junio de 2019

⁴⁴ <http://dle.rae.es/?w=diccionario> Consultado 15 de junio de 2019

conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En tales condiciones, debe estimarse que la observancia de las subgarantías de prontitud, eficacia y expeditéz contenidas en el segundo párrafo del artículo 17 de la Carta Magna, no sólo resulta atribuible a las autoridades que ejerzan actos materialmente jurisdiccionales, sino que debe expandirse a todas las manifestaciones del poder público, como son los procedimientos administrativos no contenciosos seguidos ante las dependencias del Poder Ejecutivo. Ello es así, pues la eficacia de la autoridad administrativa presupone no sólo una sujeción irrestricta a los procedimientos señalados en la ley y los reglamentos, sino también que su proceder no puede ser ajeno a la tutela del derecho de acceso a la jurisdicción en las vertientes señaladas, lo que, además, implica en un correcto ejercicio de la función pública, la adopción de medidas, actuaciones y decisiones eficaces, ágiles y respetuosas de los derechos de los administrados, razones por las que las citadas subgarantías de prontitud, eficacia y expeditéz no pueden ser privativas del ámbito judicial, sino que comprenden la producción de los actos administrativos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Ahora, en el ámbito jurisdiccional, la impartición de justicia debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita; cuyos adjetivos se entienden, según lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como:

a) Justicia pronta, es la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;

b) Justicia completa, es la obligación que tiene la autoridad que conoce del asunto de pronunciarse respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio fuera necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

c) Justicia imparcial, es el deber que tiene el juzgador de emitir una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,

d) Justicia gratuita es el deber que tienen los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, de no cobrar a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Además, que a tales garantías están obligados todas las autoridades que ejerzan funciones materialmente jurisdiccionales.

Como se advierte de la jurisprudencia siguiente:

Registro: 171257
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XXVI, octubre de 2007
Materia: constitucional
Tesis: 2a./J. 192/2007
Página: 209

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.-La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la

citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."

Sobre del Debido proceso y el *Debido Proceso Constitucional*, señala Gozaíni⁴⁵, que la primera idea del debido proceso, concebida en la Carta Magna Inglesa de 1215, fue evitar el castigo arbitrario y las ilegales violaciones a la libertad personal y de los derechos de propiedad, pero que con el tiempo, el *proceso debido* fue llevado al plano de la Ley, e inclusive sin tener mención expresa, se consagró en las constituciones de los Estados. No hubo indicaciones sobre contenidos o funciones de un proceso tipo o modelo, sino precisiones sobre la defensa, especialmente referido a los casos de atención en procesos penales, lo que dio lugar al llamado *debido proceso constitucional*.

Apunta el referido autor, que coincide con el concepto a partir de la Carta Magna, pero muy especialmente en el contenido de la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, el cual desde su consideración, se ha desarrollado en tres grandes sentidos⁴⁶:

- a) El del debido proceso legal, adjetivo o formal, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal;
- b) La creación del debido proceso constitucional o debido proceso a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo, formal o procesal; y
- c) El desarrollo del debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución.

Precisa el autor mencionado, que la constitucionalización del proceso supone crear

⁴⁵ Gozaíni, Osvaldo A., *El Debido Proceso* <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2018/07/Debido-proceso.pdf> Consultado 8 de agosto de 2019. (no contiene numeración de página)

⁴⁶ Gozaíni, Osvaldo A., *El Debido Proceso* <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2018/07/Debido-proceso.pdf> Consultado 8 de agosto de 2019. (no contiene numeración de página)

condiciones para entender lo que “es debido”.

Acota, que no se trata de un mensaje preventivo dirigido al Estado; ni de asegurar los mínimos exigibles en el derecho de defensa, sino que hay una construcción específica que comienza desde la entrada al proceso y continúa a través de toda la instancia culminando con el derecho a una sentencia suficientemente motivada, que pueda ser ejecutada y cumplida como los jueces han ordenado.

Concluye Gozaíni en esta parte, que “el debido proceso es el derecho a la justicia lograda en un procedimiento que supere las grietas que otrora lo postergaron a una simple cobertura del derecho de defensa en juicio. No estaremos hablando más de reglas, sino de principios”.

Y respecto de la eficacia de las sentencias (ejecución), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en torno al tema, identificándolo como parte de la tercera etapa de las señaladas, exponiendo que es relevante por su instrumentalidad para que la justicia administrada se convierta en una realidad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar al derecho que se había reconocido.

Lo anterior, en la tesis aislada siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2018637

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CCXXXIX/2018 (10a.)

Página: 284

DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. En el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el cual comprende tres etapas, a las que corresponden determinados derechos: (i) una previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción; (ii) una judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y (iii) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. Ahora bien, el derecho a la ejecución de sentencias, como parte de la última etapa, es relevante por su instrumentalidad para que la justicia administrada se convierta en una realidad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar al derecho que se había reconocido. Lo anterior se advierte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, y Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú, en los que se consideró que "la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia", sino que se requiere, además, que el Estado consagre normativamente recursos para ejecutar esas decisiones definitivas y garantice la efectividad de esos medios. Posteriormente en los casos Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Furlan y Familiares Vs. Argentina, y del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos agregó que "la efectividad de las sentencias depende de su ejecución", de modo que ésta se establece como un componente fundamental de la protección efectiva de los derechos declarados o reconocidos.

Lo hasta aquí expuesto, permite considerar que en nuestro sistema jurídico, se ha considerado que la tutela judicial efectiva, es el equivalente a lo que para este último autor es el Debido Proceso, empero sea cual fuere el alcance, o más allá de la forma en que se analizan los principios que deben regir el quehacer jurisdiccional (en todos los niveles y latitudes), respecto de la tutela jurisdiccional efectiva, se coincide en que se trata de una garantía que va desde el acceso a la jurisdicción, el propio juicio, la oportunidad de recurrir la sentencia que se dicte y la necesidad de que haya condiciones para que ésta se ejecute.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, ANTECEDENTES, EL MARCO NACIONAL, DERECHO COMPARADO Y LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

2.1 Antecedentes y evolución

Los antecesores (los llamaremos indirectos) más antiguos de la tutela judicial, los encontramos en el Código de Hammurabi.

En este documento, se rescata el establecimiento de reglas procesales, que en las palabras del epílogo expresa:

“Para que el fuerte no oprima al débil, para garantizar los derechos del huérfano y la viuda, en Babilonia, la capital cuya cabeza exaltaron Anum y el divino Enlil, en el Esagil, el templo cuyos cimientos son tan sólidos como los cielos y la tierra, para decretar el derecho del País, para dictar las sentencias del País, para garantizar los derechos del oprimido, he inscrito mis eximias palabras en la estela mía, y las he alzado delante de mi estatua de Rey de la Equidad.”⁴⁷

Posteriormente nos remontamos a Europa del siglo XIII, que con la Carta Magna de 15 de junio de 1215, firmada por el rey Juan Sin Tierra.

Juan Sin Tierra, Rey de Inglaterra, perteneciente a la dinastía Plantagenet (Oxford, 1167 - Newark, Nottinghamshire, 1216). Era el quinto hijo de Enrique II, quien le dejó sin territorio en el reparto de la herencia (de ahí procede el sobrenombre que le puso su propio padre).

⁴⁷ Anónimo. “Código Hammurabi”. Luarna Ediciones. Página 64. <http://www.ataun.net/BIBLIOTECAGRATUITA/CI%C3%A1sicos%20en%20Espa%C3%B1ol/An%C3%B3nimo/C%C3%B3digo%20de%20Hammurabi.pdf>. Consultado 15 de mayo 2019

Fueron sus propios súbditos los que se le rebelaron: la acción combinada de los barones, obispos y burgueses le obligó a aceptar la *Carta Magna* (1215), primer compromiso escrito de un monarca inglés de respetar una serie de derechos y libertades.⁴⁸

En dicho documento, en la parte que interesa se lee⁴⁹:

“52. Si alguno, sin previo juicio legal de sus pares, ha sido desposeído o privado por Nos de sus tierras, castillos, libertades o derechos, se los restituiremos inmediatamente; y si sobre este punto se suscitare alguna disputa, sea decidida la materia por los veinticinco barones que se mencionan más abajo en la cláusula de conservación de la paz. Además, en cuanto todas las posesiones de que alguna persona haya sido desposeída o privada son el juicio legal de sus pares, ya sea por el Rey Enrique, nuestro padre, o por nuestro hermano, en Rey Ricardo, y que Nos tenemos en nuestras manos o son poseídas por nosotros, y que Nos estamos obligados a sanear, tendremos un plazo por el término usualmente concedido a los Cruzados; excepto por aquellas cosas sobre las cuales se ha hecho una investigación por nuestra orden, antes de que emprendamos la cruzada; pero tan pronto regresemos de nuestra expedición (o si por acaso desistimos de ella), inmediatamente haremos que se administre plena justicia con ellos.”

En esta disposición podemos encontrar la protección de los Derechos Humanos, al relacionar a la persona humana con el debido proceso legal, finalidad esencial del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva.

La Carta Magna firmada en 1215 constituye la base de la legislación británica, junto con la Declaración de Derechos (Bill of Rights) de 1791, se convirtió en la base de las leyes de Estados Unidos, cuya Constitución la alude en numerosos puntos. Se debe considerar a la Carta Magna como la piedra angular del sistema constitucional inglés⁵⁰ que sentó las

⁴⁸ Biografías y vidas, la enciclopedia biográfica en línea. Juan Sin Tierra

https://www.biografiasyvidas.com/biografia/j/juan_sintierra.htm Consultado 15 de mayo de 2019

⁴⁹ Acervo de la Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/17.pdf> Magna Carta (15 de junio de 1215) Consultado 13 de agosto de 2019.

⁵⁰ De Páramo, Juan Ramón y Ansuátegui Roig, Francisco Javier, *Los derechos en la revolución inglesa*, citados por Miguel Carbonell El Debido Proceso en México, Tirant lo Blanch, México 2019, p. 19

bases imponiendo cada vez más las libertades y los derechos civiles. Primeramente en Inglaterra y posteriormente en el resto del continente europeo. Desde el derecho inglés, la influencia de la Carta Magna salta hacia las colonias norteamericanas y allí logra su desarrollo y consolidación⁵¹.

En Inglaterra, en la lucha para limitar el poder del Rey emergieron documentos como la *Petition of Right* de 1628, y el *Bill of Rights* de 1689. Las ideas contenidas en estos documentos se reflejaron luego en las revoluciones norteamericanas y francesas del siglo XVIII, con la Declaración de Independencia Norteamericana, la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde la Asamblea Constituyente Francesa, estableció un conjunto de principios considerados esenciales en las sociedades humanas, y en los que habría de basarse la Constitución Francesa (1791), y después otras muchas constituciones modernas, dichos principios se refieren principalmente a que todos los hombres son iguales; que la soberanía reside en la nación; que los derechos naturales, como la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión no deben ser violados, como tampoco la libertad de pensamiento y creencia⁵².

Así, tenemos que los antecedentes directos más cercanos del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva se remontan a la época de la caída de la Monarquía, cuando la Revolución Francesa del año 1789, determinó una forma diferente de concebir al Estado, que hasta ese entonces no existía como tal sino a través de la figura del monarca o el rey, cuya voluntad constituía un mandato equiparable a la ley misma, y que los súbditos no podían desobedecer y en la misma época⁵³, unos años antes en América, con la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos y su Constitución, que fue adoptada el 4 de julio de

⁵¹ Abraham Henry J. y Perry, Bárbara A., *Freedom and the Court, Civil rights and liberties un the United States*, citados por Miguel Carbonell, *El Debido Proceso en México*, Tirant lo Blanch, México 2019, p. 19

⁵² *La Revolución Francesa* <https://mihistoriauniversal.com/edad-contemporanea/revolucion-francesa/> Consultada 13 de agosto de 2019

⁵³ *Las causas fundamentales que originaron la revolución francesa fueron:* 1. *El absolutismo monárquico, que se caracterizó por el ilimitado poder del soberano, cuya autoridad no estaba sujeta a control alguno.* 2. *La desigualdad social política y económica.* 3. *La falta de libertades y derechos.* A estas causas hay que añadir un importante factor: *la poderosa influencia de las nuevas ideas.* LA REVOLUCIÓN FRANCESA <https://mihistoriauniversal.com/edad-contemporanea/revolucion-francesa/> Consultada 13 de agosto de 2019.

1776, (es decir trece años antes de la Revolución Francesa) y en cuyo Preámbulo se reconoce como esenciales del hombre, el derecho a la vida, la igualdad y la libertad⁵⁴.

Estos dos hechos históricos resultan trascendentes para el derecho de los ciudadanos, puesto que con ambos eventos nace una concepción diferente del Estado en cuanto a sus potestades y límites, al punto que el soberano ya no es el rey, sino el pueblo y aun cuando se haya mantenido la figura del monarca en algunos países, la nueva idea del Estado colocó en un plano de igualdad tanto al rey como a los ciudadanos, bajo el imperio y el gobierno de la Constitución y las leyes, es decir bajo un régimen del Estado de Derecho.

Es a partir de este momento en que también se desarrolla la idea de la protección del ciudadano frente a los poderes del Estado y de los demás ciudadanos, se materializa en definitiva la idea del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, como el derecho que tiene toda persona, como integrante de la sociedad a tener acceso efectivo a los órganos jurisdiccionales para el ejercicio y defensa de sus derechos, en el marco del debido proceso, justo y legal. Es decir, que todo ciudadano tiene el derecho de acceder libremente a las instancias jurisdiccionales y que pueda obtener un pronunciamiento razonado y fundado en el derecho mediante el debido proceso.

⁵⁴ Sostenemos que estas Verdades son evidentes en si mismas: que todos los Hombres son creados iguales, que su Creador los ha dotado de ciertos Derechos inalienables, que entre ellos se encuentran la Vida, la Libertad y la Búsqueda de la Felicidad. Que para asegurar estos Derechos se instituyen Gobiernos entre los Hombres, los cuales derivan sus Poderes legítimos del Consentimiento de los Gobernados; que el Pueblo tiene el derecho de cambiar o abolir cualquier otra Forma de Gobierno que tienda a destruir estos Propósitos, y de instituir un nuevo Gobierno, Fundado en tales Principios, y de organizar sus Poderes en tal Forma que la realización de su Seguridad y Felicidad sean más viables. La Prudencia ciertamente aconsejará que Gobiernos establecidos por bastante tiempo no sean cambiados por Causas triviales y efímeras; y como toda Experiencia lo ha demostrado, la Humanidad está más dispuesta al sufrimiento mientras el Mal sea soportable, que al derecho propio de abolir las Formas a las que se ha acostumbrado. Pero cuando una larga Sucesión de Abusos y Usurpaciones, todos ellos encaminados de manera invariable hacia el mismo Objetivo, revelan la Intención de someter a dicho Pueblo al absoluto Despotismo, es su Derecho, es su Deber, derrocar a tal Gobierno y nombrar nuevos Guardianes de su futura Seguridad. Tal ha sido el paciente Sufrimiento de estas Colonias; y tal es hoy la Necesidad que las obliga a modificar sus anteriores Sistemas de Gobierno. La Declaración de Independencia. Acción del Segundo Congreso Continental, 4 de julio de 1776 <https://www.elcato.org/bibliotecadelalibertad/la-declaracion-de-independencia-html> La Declaración de Independencia y la Constitución de los Estados Unidos de América. Consultada 13 de agosto de 2019.

2.2 Antecedentes constitucionales en México

Si bien es cierto la primera carta federal en México de 1824 fue una mezcla de antecedentes coloniales, españoles y estadounidenses, es decir, una combinación entre la Constitución e Cádiz de 1812 y la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787, lo cierto es que no nos referiremos a dichos documentos, en este apartado únicamente nos abocaremos a los antecedentes estrictamente en México.

Partiremos del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, en la cual se establecieron las bases fundamentales sobre la Constitución Federal de 4 de octubre de ese mismo año.

Debemos destacar que ni el acta constitutiva de 1824 ni la Constitución del mismo año, contenían una declaración de derechos, pues la primera únicamente contaba con 36 artículos, en los cuales se hacía referencia superficial a la separación de poderes y a la independencia con España, y la segunda, a pesar de contar con 171 articulados, no contaba con el catálogo de derechos fundamentales, con lo cual hizo una clara diferencia con la ley suprema de Estados Unidos, en la cual si bien el texto original de dicho documento tampoco los contenía, lo cierto es que posteriormente se añadieron las primeras diez enmiendas, llamadas *Bill of Rights*, que incorporaron dicha declaración de derechos fundamentales.⁵⁵

En cambio, en los estados del México independiente, sí encontramos consagrados derechos fundamentales como se aprecia en las de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Libre de Occidente, ahora Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas), expedidas entre 1825 y 1827.

⁵⁵ FIX ZAMUDIO Héctor. *EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824* Páginas 146 y 147. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/17.pdf> Consultada 22 de agosto 2019.

Asimismo, es de destacar que la Constitución de Apatzingán, antecedente de la Constitución mexicana que nunca entró en vigor, sí contenía una amplia declaración de derechos inspirada en el ejemplo de las Constituciones francesas revolucionarias.

Lo cierto es, que la Carta Federal de 1824, tomó de manera restringida, de los artículos 280 a 380 de la Constitución española de Cádiz, -tanto en lo civil como en lo penal,- derechos constitucionales de carácter procesal, comprendidas en la institución que actualmente se conoce como “debido proceso”, y que el artículo 14 de nuestra Constitución Federal vigente califica de “formalidades esenciales del procedimiento”.⁵⁶

Enseguida haremos mención, en un listado cronológico, de nuestras constituciones mexicanas, y señalaremos si en ellas encontramos o no, algún antecedente de la tutela judicial.

ACTA CONSTITUTIVA 31 DE ENERO 1824.

“Artículo 18. Todo hombre que habite el territorio de la federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia; y con este objeto la federación deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada estado, reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte.

Artículo 19. Ningún hombre será juzgado, en los estados o territorios de la federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. En consecuencia, quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.

Artículo 23. El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca su Constitución.⁵⁷

⁵⁶ OVALLE FAVELA GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL PROCESO, citado por FIX ZAMUDIO Héctor. *EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824* Página 147 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/17.pdf> Consultada 22 de agosto 2019.

⁵⁷ http://constitucion1917.gob.mx/en/Constitucion1917/Constituciones_de_Mexico.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Acta_Constitutiva_de_la_Federacion1 ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION 1824. Consultada 15 de junio 2019.

Y de la Constitución de 1824, en su artículo 160, se estableció: "Artículo 160. ...todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de dichos tribunales (locales) serán fenecidos en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia."

Del primer precepto podemos advertir un bosquejo del actual artículo 17 constitucional, aun cuando no se reconocía como un derecho humano o de tutela judicial, lo cierto es que ya se hablaba de una administración de justicia completa e imparcial.

Principalmente en dichos numerales, encontramos de manera escueta, las bases del Poder Judicial, que constituyen a su vez, un antecedente para la tutela judicial.

CONSTITUCIÓN DE 4 DE OCTUBRE 1824.

"Artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen:

...

XIX. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la corte suprema, tribunales y juzgados de la federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes;..."⁵⁸

En dicha Constitución, no encontramos alguna disposición parecida a su antecesora, pues suprimieron totalmente la redacción del anterior artículo 18, pues la tarea de cuidar la administración de justicia se encuentra entre las facultades del Presidente de la República.

LEYES CONSTITUCIONALES DE 29 DE DICIEMBRE 1836.

Artículo 1.- El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.

Artículo 2.- La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal.

⁵⁸http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos1 Consultada 15 de junio 2019.

Artículo 3.- Representa al Poder Judicial en lo que le pertenece y no puede desempeñarse por todo él; debe cuidar de que los tribunales y juzgados de los departamentos estén ocupados con los magistrados y jueces que han de componerlos, y de que en ellos se administre pronta y cumplidamente justicia.

Artículo 7.- Toca a los gobernadores: ...

XI. Excitar a los tribunales y jueces para la más pronta y recta administración de justicia, poniendo en conocimiento de las autoridades superiores respectivas las faltas de los inferiores;

Artículo 17.- Son atribuciones del Presidente de la República: ...

XXII. Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de ésta, y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales;⁵⁹

Las leyes constitucionales, constaban de 36 artículos, un apartado de variaciones de las leyes constitucionales que a su vez tenía 6 artículos, y 8 artículos transitorios, de los cuales tampoco encontramos un apartado de la tutela judicial, pues la tarea de cuidar la administración de justicia tal parece que estaba encargada tanto al Poder Judicial como al Poder Ejecutivo a través de la excitación a los órganos encargados de administrarla.

BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA 12 DE JUNIO 1843.

“Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República:

...IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables.

X. Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia

⁵⁹ constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Leyes_Constitucionales1 Consultada 15 de junio 2019.

del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente.

Artículo 142.- Son atribuciones de los gobernadores de Departamento: ...

VII. Vigilar para que se administre prontamente justicia en el Departamento de la misma manera que debe hacerlo el Presidente de la República.”⁶⁰

Dicho documento contaba con 202 artículos, se siguió con la misma línea que el documento precedente, e incluso añadió a la disposición la exigencia de informes justificados a los jueces sobre la administración de justicia que impartían para evitar responsabilidades.

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS 18 MAYO DE 1847. ⁶¹

“Artículo 5.- Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas.”

“Artículo 25.- Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.”

El acta de reformas contaba con 30 artículos, y no hizo mención sobre la tutela, pero sí enfatizó que mediante el establecimiento de una ley se buscarían los medios para hacer efectivas garantías; asimismo, se introdujo la palabra “amparar”, con principio de relatividad de las sentencias.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA 5 DE FEBRERO DE

⁶⁰http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Bases_de_la_Organizacion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1 Consultada 15 de junio 2019.

⁶¹ http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Acta_Constitutiva_y_de_Reformas1 Consultada 15 de junio 2019.

1857⁶²

“Artículo 17.- Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.”

Es hasta la Constitución de 1857, donde podemos advertir con claridad el derecho a la tutela judicial al mencionar “los tribunales estarán expeditos para administrar justicia”.

Por otro lado, la Constitución mexicana de 1857 reconoce un decálogo más amplio de derechos del hombre, término que se asemejó más a los derechos humanos que a los derechos fundamentales, y que presagiaban una nueva era de reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 5 FEBRERO DE 1917.

“ARTÍCULO 17. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, no ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fijen la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”⁶³

“Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”

⁶²http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1 Consultada 15 de junio 2019.

⁶³ http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_1917_Facsimilar Consultada 15 de junio 2019.

En el caso de la Carta Magna mexicana de 1917, encontramos la tutela judicial efectiva, con leves modificaciones al respecto, pero que han incrementado el nivel de tutela judicial, la Constitución de 1917 asemeja el término “garantías individuales” a “derechos fundamentales”, fue la primera Constitución en el mundo en reconocer de manera clara y explícita derechos de naturaleza social; las recientes reformas y adiciones a la Constitución en junio de 2011, que reconocen y garantizan los derechos humanos, fue un gran acierto – aun cuando no fue idea de nuestros legisladores pues sus antecedentes fue para dar cumplimiento a una condena en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Rosendo Radilla contra el Estado Mexicano-. Ahora se reconocen no solo derechos humanos consagrados en el texto fundamental, sino también los consagrados en instrumentos internacionales.

Y por lo que ve a la segunda etapa de la Tutela Judicial Efectiva (Proceso) del que se ha venido hablando, en términos de la tendencia jurisprudencial (antes del juicio, durante el juicio y posterior al juicio) el artículo 14 de la Constitución patria de 1917, en la parte que interesa establecía:

Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Actualmente dicho numeral dispone:

Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La variante en relación con las redacciones anteriores, es que el numeral 14 de

1917 establecía que nadie puede ser privado de la vida, lo que se suprimió en la reforma constitucional de 9 de diciembre de 2005 del señalado artículo 14, toda vez que, en esa misma fecha, se reformó el diverso numeral 22 constitucional, que prohíbe la pena de muerte:

Art. 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Por lo demás, se ha mantenido ese primer párrafo en sus términos.

2.3 Derecho Anglosajón

Ya se señaló que el derecho a no ser juzgado arbitrariamente, entre otras prerrogativas, fueron arrancadas a la corona inglesa, y redactadas en el año 1215 en lo que se conoce como Carta Magna (*Magna charta libertatum*).

También ya se expuso que esta Carta reconoce que “Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni se usará la fuerza contra él, ni se enviará a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino”.

La revisión de la Carta Magna en 1354, bajo Eduardo III, trajo consigo el concepto de *due process* [debido proceso] en vez de *law of the land* [ley del reino]. Según Edward Coke, que consideró ambos conceptos, esta última expresión significaba ‘*indictment and presentment of good and lawful men, and trial and conviction in consequence*’ [acusación y presentación de hombres buenos y legales, y prueba y condena como consecuencia]” (Ramírez, 2006, p. 1120, n. 37).⁶⁴

⁶⁴ Citado por Paola Iliana de la Rosa Rodríguez, Universidad del Centro de México y Facultad de Derecho de la UASLP *El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal en México. p 64*

El debido proceso como término, fue utilizado en el estatuto 28 del rey Eduardo III, que declaraba: “Ningún hombre, cualquiera que sea su estado o condición debe ser sustraído de su hogar, ni tomado ni puesto en prisión, ni acusado o dársele muerte sin que se le dé una respuesta por el debido proceso”. Cuando se suprimió el antiguo procedimiento arbitrario del rey y se dio inicio a un procedimiento que escuchaba a las partes y admitía el desahogo de las pruebas, Inglaterra implementó la institución del debido proceso. En esa época y en este contexto, “el debido proceso se consideraba como una ley que escucha antes de condenar, que procede después de haber investigado el hecho y que juzga sólo después de un proceso judicial.” La frase debido proceso legal, *due process of law*, en Estados Unidos es una variación del concepto encontrado en la Carta Magna de Inglaterra.⁶⁵ La 5ª Enmienda de la Constitución estadounidense establece los derechos de todo ciudadano a tener un proceso judicial: .

Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compelerá a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización.

Por su parte la 14ª Enmienda refiere:

Toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos, y sujeta por ello a tal jurisdicción, es ciudadana de los Estados Unidos y del Estado en que resida. [...] tampoco podrá ningún

http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4917/alter_2_art._3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Consultado el 9 de julio de 2019.

⁶⁵Paola Iliana de la Rosa Rodríguez, Universidad del Centro de México y Facultad de Derecho de la UASLP *El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal en México.* p 64

http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4917/alter_2_art._3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Consultado el 9 de julio de 2019.

Estado privar a una persona de su vida, libertad o propiedad, sin un debido proceso legal; ni negar a persona alguna dentro de su jurisdicción la protección legal igualitaria.

Conceptualizando, en Inglaterra el significado del debido proceso desde su reconocimiento inicial se refería a las reglas básicas a que debía someterse el derecho de defensa, y su objetivo era obtener una limitación del poder absolutista del rey; sin embargo, el concepto evolucionó, y las enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América introdujeron innovaciones importantes que deben ser reconocidas por el nuevo Estado. Como resultado de ello, los jueces tienen que preservar las garantías del proceso y ser razonables en las decisiones que adopten.⁶⁶

Con antelación también se señaló, que Gozáni⁶⁷ coincide con el concepto a partir de la Carta Magna, pero muy especialmente en el contenido de la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, el cual desde su consideración, se ha desarrollado en tres grandes sentidos:

- a) El del debido proceso legal, adjetivo o formal, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal;
- b) La creación del debido proceso constitucional o debido proceso a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo, formal o procesal; y
- c) El desarrollo del debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución.⁶⁸

⁶⁶ Paola Iliana de la Rosa Rodríguez, Universidad del Centro de México y Facultad de Derecho de la UASLP *El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal en México.* p 64
http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4917/alter_2_art._3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Consultado el 9 de julio de 2019.

⁶⁷ Gozáni, Osvaldo A., *El Debido Proceso* <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2018/07/Debido-proceso.pdf> Consultado 8 de agosto de 2019. (no contiene numeración de página)

⁶⁸ Gozáni, Osvaldo A., *El Debido Proceso* <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2018/07/Debido-proceso.pdf> Consultado 8 de agosto de 2019. (no contiene numeración de página)

Murillo Morales⁶⁹ en su trabajo titulado *La Integración del procedural due process en la Constitución Mexicana*, comenta, citando al Maestro Fix Zamudio ⁷⁰, que la correcta estructuración del procedimiento de manera que el mismo pueda ofrecer a los justiciables las garantías de publicidad, concentración e inmediación, y la posibilidad de presentar los elementos necesarios para la demostración de sus pretensiones, y en general, el material del proceso, puede considerarse comprendido también dentro del concepto del debido proceso o de la llamada garantía de audiencia, desde el punto de vista estrictamente procesal.

El tamiz constitucional revela que esta modalidad del *due process* involucra otras disposiciones, que lo posicionan como el género de los derechos de defensa de los gobernados, con un mayor espectro de aplicación del que se le ha dado en México, al reducirlo, por mucho tiempo, a los cuatro pasos que integran la garantía de audiencia (emplazamiento, pruebas, alegatos y sentencia).

Opina el referido autor, que una estimación de los elementos o principios que integran al debido proceso legal, comprende lo siguiente:

1. Principio del tribunal preestablecido o juez natural. En México está previsto en el artículo 13 de la Constitución, en el sentido de que no existe la posibilidad de crear tribunales especiales para la solución de litigios.
2. Principio de competencia. No basta que el sistema judicial establezca tribunales, sino que, además, conforme el artículo 16 de la Constitución, es necesario que sea orgánicamente competente.

⁶⁹ Murillo Morales Jaime, *El due process of law en el sistema constitucional mexicano* REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/murillo.pdf> Consultado 11 de agosto de 2019.

⁷⁰ Fix Zamudio, Héctor, *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, México: unam, 1974, p. 77. Citado por Murillo Morales, Jaime, *El due process of law en el sistema constitucional mexicano*, REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/murillo.pdf> Consultado 11 de agosto de 2019.

3. Principio de juez independiente e imparcial. Este principio se consigna en el artículo 17. El derecho a la tutela jurisdiccional exige que el juez que ha de conocer y satisfacer la pretensión sea imparcial, pues no existe justicia sin esos dos elementos.⁷¹ La independencia no solamente supone estar exento de que el juez sea constreñido por presiones de las partes (externa), sino también implica que los miembros de la judicatura no influyan en la resolución del caso (interna).

4. Principio de defensa. Propiamente se compone de las formalidades esenciales del procedimiento, establecidas en el artículo 14 constitucional. Estas garantías comprenden el emplazamiento, el derecho a que no se prohíba la posibilidad de probar los hechos, la facultad de alegar respecto las pruebas del adversario y que la instancia sea concluida con una resolución del órgano jurisdiccional.

Acota Murillo Morales⁷² que la doctrina incluye el derecho a impugnar la resolución, lo que coadyuva al mejoramiento de la producción de resoluciones judiciales, protege a las partes de las decisiones arbitrarias, así como las que atenten contra el deber de fundamentación y motivación.

5. Principio de celeridad del proceso. También se encuentra en el artículo 17 constitucional, y tiene dos universos de aplicación. El primero, corresponde al legislador razonable, que debe emitir normas adjetivas que dispongan los plazos a los que debe sujetarse un proceso. El segundo corresponde a los juzgadores, como rectores del procedimiento, que deben procurar que las partes y su propia actividad se ciñan a los momentos determinados por la ley. Lo anterior implica que no debe haber dilaciones indebidas.

6. Principio a una resolución fundada, motivada y completa. Estos requisitos se encuentran establecidos por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Lo primero consiste en la

⁷¹ González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3ª ed., Madrid: Civitas, 2001, p. 164. Citado por Murillo Morales, Jaime, , *El due process of law en el sistema constitucional mexicano*, REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL p. 236 a 239

<https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/murillo.pdf> Consultado 11 de agosto de 2019.

⁷² Ídem p. 237

expresión de los fundamentos de derecho y las razones particulares o causas especiales que demuestren su adecuación.

Expone Murillo Morales⁷³ que la forma completa de la resolución implica que debe ajustarse a los principios de congruencia y exhaustividad. El primero se conforma, a su vez, por la congruencia interna, en el sentido de que los argumentos no deben ser contradictorios entre sí; y la congruencia externa, relativa a que debe atender a la litis planteada, es decir, a lo planteado en la demanda y en la contestación, y no contener aspectos que nada tengan que ver con lo planteado. La exhaustividad implica que la resolución debe ocuparse de todas las cuestiones que hayan sido solicitadas por las partes.

7. Principio de ejecución de los fallos. De nada serviría el proceso si no existe posibilidad real de ejecutar una sentencia. Por esta razón, en el artículo 17, el constituyente mandó al legislador secundario establecer los medios necesarios que aseguren la plena ejecución de las resoluciones.

En esta parte, se señala que tanto la jurisprudencia como la doctrina son los que han dado visos del alcance que debe tener ese concepto de ejecución efectiva de las sentencias, porque ni la propia Constitución establece expresamente tal alcance.

2.4 Derecho Español

El estudio del derecho a la tutela judicial en el Derecho Español tiene, en interés sobreañadido a lo ya dicho en el presente, la razón básica es el artículo 24 de la Constitución Española de 1978, que dice:

“Artículo 24..

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

⁷³ Íbidem p. 239

2. Asimismo todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.⁷⁴

Así, el artículo 24 a la luz de lo visto con anterioridad, reconoce a toda persona los derechos fundamentales a que el proceso respete todas las garantías para que pueda defender su posición y obtener una sentencia justa y si lo logra demostrar la titularidad del derecho o su interés legítimo, también tiene derecho a que la jurisdicción dicte una sentencia favorable a su pretensión y la tutela efectiva de los jueces.

España constituye un estado social y democrático con un régimen político monárquico-parlamentario, en la Constitución de 1978 en su capítulo cuarto de las garantías de libertades y derechos fundamentales, artículo 53, dice⁷⁵:

“1.- Los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título vincula a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a.

2.- Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primero del capítulo 2º ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal constitucional.

Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

Los derechos protegidos por el recurso de amparo que hace referencia el artículo anterior, entre muchos otros son: igualdad, libertad física y seguridad, derecho de huelga, principio de legalidad, es decir, son todos aquellos que la Constitución Mexicana establece. Antes de recurrir al recurso de amparo, podrá recabar la tutela de los derechos

⁷⁴ Constitución Española de 1978, consultada en: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf Consultada 15 de junio 2019.

⁷⁵ Constitución Española <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> Consultada 15 de junio 2019.

ante los tribunales ordinarios, se entiende que los recursos previos basado en los principios de preferencia y sumariedad, y ante la insatisfacción del recurso ordinario, podrá plantear recurso de amparo que conocerá el Tribunal Constitucional.⁷⁶

El criterio del legislador ha sido atacar mediante juicio de amparo sólo los actos de autoridades, y no de impugnar normas de carácter general por la vía de amparo, ya que sobre la inconstitucionalidad de las leyes existe un recurso específico. Aunque el recurso de amparo tiene una doble finalidad, la protección de los derechos y libertades, como la defensa en forma objetiva de la Constitución, en ambos casos las sentencias serán inter partes.

En el recurso de amparo, al violarse los derechos del individuo caerá sentencia relativa, pero la violación de éstos es por norma de carácter general, no podrá resolver sobre su inconstitucionalidad, pero planteará el problema que no quedará suspendido hasta en tanto se resuelva la situación de la ley introvertida.

Así lo establece el artículo 163 Constitución Española cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el tribunal constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspendidos.

El Tribunal Constitucional tiene la jurisdicción en todo el territorio español para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada; es decir, la resolución tiene efectos hacia el futuro, y tiene efectos plenos frente a todos -erga omnes- salvo en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad. Lo anterior de conformidad con el diverso numeral 164 de la Constitución Española.

⁷⁶ Ídem

Están legitimados para promover recursos de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el defensor del pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las comunicaciones autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas.

2.5 Perú.

En la Constitución Política de Perú⁷⁷ en el capítulo I título I está definido con el rubro de derechos fundamentales de la persona consagrada como en nuestra Carta Magna, la igualdad, la vida, la libertad en todas sus formas (expresión, física, información etc.) y en el capítulo XIV título y establece las diferentes acciones procedentes para proteger todos los derechos fundamentales, y a estas acciones se les denomina garantías constitucionales, dentro de estas acciones encontramos la acción de *Habeas Data*: protege el derecho de información, la acción de cumplimiento se hace valer contra cualquier autoridad renuente de acatar una norma legal.

La acción popular, procede por infracción a la Constitución y a la ley; dentro de estos encontramos la acción de *habeas corpus*, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos, a este respecto indica que el *habeas corpus* protege la libertad individual, se refiere a la libertad física de la persona en todas sus formas análogas.

Procede contra autoridades o individuos. La acción de amparo procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que viola o amenaza los derechos reconocidos por la Constitución.

De las acciones de garantías procederán aun cuando la violación o amenaza se base en una norma que sea incompatible con la Constitución, pero la sentencia no deroga

⁷⁷Constitución Política de Perú,
https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio_Normativo.pdf
Consultada 15 de junio 2019.

ni anula la norma, sino que únicamente se limita a declarar su no aplicación al caso concreto lo anterior en virtud de que dentro de las garantías constitucionales de Perú, se contempla la acción de inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tiene rango de ley, leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo, cuando se crea que una norma es inconstitucional y esta pueda ser derogada, se deberá promover acción de inconstitucionalidad.

Están facultados para interponer dicha acción, el Presidente de la República, el fiscal de la Nación, el defensor del pueblo, el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, y cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Aun cuando el gran número de ciudadanos que se requieren para promover la acción, se trata de una acción de carácter popular, ya que se le da una participación al pueblo para intervenir contra aquellas normas contrarias a la ley fundamental. La acción de inconstitucionalidad y todas las demás garantías constitucionales, conocerá el tribunal constitucional, y en el primer caso en única instancia, las sentencias de declaración de inconstitucionalidad, se deberá publicar en el diario oficial, y al día siguiente la norma quedará sin efectos, tendrá efectos hacia el futuro, y:

No tiene efecto retroactivo la sentencia de tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal.⁷⁸

Así lo señala el párrafo segundo del artículo 204 de la Constitución peruana vigente, esto es, que todos los actos anteriores a la declaratoria de inconstitucionalidad serán válidos; anteriormente en la constitución peruana de 1979, se daba participación al poder legislativo para declarar la derogación de la norma, artículo 301.

El Tribunal comunica al Presidente del Congreso la sentencia de inconstitucionalidad de normas emanadas del poder legislativo, el Congreso por mérito del fallo aprueba una ley que deroga la norma constitucional.

⁷⁸ Ídem.

Transcurridos cuarenta y cinco días naturales, sin que se haya promulgado la derogatoria, se entiende derogada la norma inconstitucional, el tribunal ordena publicar la sentencia en el diario oficial.⁷⁹

El artículo anterior se reformó, y en la Constitución vigente se declara sin efecto la norma, sin participación del poder legislativo, este por obvias razones deberá promulgar una ley, subsanar lo anterior, pero sin la presión del término de cuarenta y cinco días.

2.6 Derecho Mexicano

Dado que ya se señalaron algunos de los alcances constitucionales, jurisprudenciales y doctrinarios de la tutela judicial efectiva en México, en esta parte vale la pena señalar algunos apuntes del amparo mexicano, como instrumento protector por excelencia no sólo de la tutela judicial efectiva, sino de los derechos fundamentales.

El juicio de amparo mexicano es un medio de control constitucional a través del cual se protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o, en ciertos casos, de particulares. Su ámbito de protección se extiende a la tutela de todo el orden jurídico nacional, pues comprende las funciones de *habeas corpus* o tutela de la libertad personal, la protección de los derechos fundamentales de fuente nacional e internacional, el control de constitucionalidad de leyes, así como el control de legalidad de los actos de las autoridades administrativas y de las sentencias judiciales.⁸⁰

El destacado tratadista Ignacio Burgoa⁸¹ señala resumidamente, que “el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo ese último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo”.

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Zaldívar Lelo de la Rea, A, *Juicio de Amparo (mexicano)*, en: Ferrer (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, UNAM-IIJ, 2014, Segunda Edición p. 789 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf> Consultado 25 de junio de 2019.

⁸¹ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 37ª edición, editorial Porrúa, México 2000. Página 169.

Señala Burgoa⁸², previamente a concluir la definición anterior, que el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole, que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados y que protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la ley fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado.

Por su parte, el diverso jurista Carlos Arellano⁸³ García apunta que el amparo mexicano puede definirse como:

La institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional al federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.

La Ley de Amparo es Reglamentaria de los artículos 103 y 107 (este último en la parte conducente), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite
I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

⁸² Idem

⁸³ Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, 17ª edición, editorial Porrúa, México 2018, p. 1.

- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Art. 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

II.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

De lo anterior se desprende que los Tribunales federales resolverán las controversias sobre normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y por la invasión de esferas competenciales entre los estados y la Federación, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución (como lo señala la Ley de Amparo en su artículo primero).

El juicio de amparo se promueve a instancia de parte agraviada, esto es, quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue

que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o indirecta.

Como apunte, se acota que la afectación cuando se impugnan actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa (no indirecta derivada de su especial situación frente al orden jurídico)⁸⁴.

También se destaca que, de manera indistinta, el quejoso (agraviado) puede impugnar la constitucionalidad de leyes, así como los actos u omisiones de autoridades y de particulares, en los términos establecidos en la referida ley (como se verá en párrafos siguientes).

Dígase en este punto, que para tornar procedente el juicio de amparo tratándose de actos del Estado, es necesario que lo haga con imperio, esto es de supra a subordinación, como autoridad, toda vez que, si ese acto lo realiza en un plano horizontal frente al particular, se genera la improcedencia de dicho medio extraordinario de defensa. En contrario, si un particular, realiza o ejecuta un acto con imperio respecto de otro particular; entonces, también es procedente el juicio de amparo, en términos de lo previsto por el artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo que señala:

“Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

⁸⁴ Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

... II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general...”

Tal tema será materia de análisis en los capítulos posteriores a fin de determinar si es o no acto de autoridad la omisión de pagar las pensiones a los trabajadores burocráticos del estado de Morelos.

2.7 El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y su interpretación

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su texto vigente dice:

Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

El precepto legal en cita, a lo largo de la historia ha sufrido varias modificaciones, enmiendas y evoluciones, como se puede advertir contiene una serie de reglas o pautas como mecanismos de control de legalidad para el actuar de la autoridad, y para la materia de nuestro estudio, como ya se ha venido señalando, contiene el principio de tutela judicial efectiva.

Actualmente, para la parte que nos interesa, establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, se dice que las resoluciones deben ser emitidas de manera pronta, completa e imparcial. Señalando que siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales (esta última parte adicionada en 2017); además de que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Este derecho se traduce en la tutela judicial efectiva que no sólo encuentra su fundamento en la Constitución Federal sino también en los instrumentos internacionales desde el momento que fueron ratificados por el Estado Mexicano.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado que no solo del artículo 17 constitucional deriva la tutela efectiva, sino de la interpretación de los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8⁸⁵ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente.

Lo anterior en la jurisprudencia siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2015591

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

⁸⁵ CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm Consultada 10 de junio de 2019.

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado de tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declarar culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.)

Página: 151

DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.

2.8 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

La referida Declaración, corresponde a los instrumentos internacionales de *soft law*⁸⁶, no obstante, debe ser tomada en cuenta en virtud de ser uno de los principales instrumentos que contiene los derechos humanos, en su preámbulo se lee que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

En esta parte conviene señalar que en relación con el término *soft law*, Mauricio Iván del Toro Huerta⁸⁷, señaló:

“Como lo reconoce la mayor parte de la doctrina, no es sencillo precisar el significado de la expresión *soft law*, así como tampoco establecer su alcance y contenido. Su significado depende del concepto que se tenga del derecho internacional. El término es usualmente empleado por la doctrina para describir principios, reglas, estándares o directrices que carecen de efecto vinculante aunque no dejan por ello de producir determinados efectos jurídicos”.

Su importancia radica en el artículo 18⁸⁸ que medularmente señala que toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos.

⁸⁶ Generalmente el ámbito del *soft law* se analiza en oposición al denominado *hard law*, entendiéndose éste como aquellos instrumentos o prácticas generales con carácter obligatorio cuyo incumplimiento puede ser exigido por las vías institucionales de solución de conflictos y derivar en la responsabilidad internacional del Estado. Este modelo de aproximación al fenómeno desde la contraposición formal *soft law/hard law* busca identificar como derecho (*hard*) solamente aquellas normas que hayan sido producidas mediante las denominadas "fuentes" tradicionales del derecho internacional, en particular, mediante los tratados y la costumbre, dejando fuera del ámbito de lo jurídico otras manifestaciones de voluntad de los sujetos de derecho internacional. EL FENÓMENO DEL *SOFT LAW* Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DEL DERECHO INTERNACIONAL”, UNAM REVISTA DEL IIJ VOLUMEN VI. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/160/257> Consultada 15 de agosto de 2019.

⁸⁷ EL FENÓMENO DEL *SOFT LAW* Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DEL DERECHO INTERNACIONAL, UNAM REVISTA DEL IIJ VOLUMEN VI. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/160/257> Consultado 15 de agosto de 2019

⁸⁸ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

“Artículo 18 - Derecho de justicia Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.”.

Asimismo, establece que se debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Es decir, la Declaración Americana de Derechos Humanos consagra la tutela judicial efectiva para la protección de todos los derechos sean o no fundamentales.

2.9 Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Por su parte la Declaración Universal también de *soft law* en su artículo 8^o⁸⁹ menciona que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Incluyendo en su artículo 10 menciona que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

2.10 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

El presente pacto corresponde a los instrumentos de *hard law*⁹⁰ (obligatorios) por lo que los Estados Partes deben en todo momento garantizar la correcta aplicación del mismo derivado del principio *pacta sunt servanda* conferido en la Convención de Viena

⁸⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm> Consultada 15 de junio de 2019

⁹⁰ “..entendiendo éste como aquellos instrumentos o prácticas generales con carácter obligatorio cuyo incumplimiento puede ser exigido por las vías institucionales de solución de conflictos y derivar en la responsabilidad internacional del Estado. EL FENÓMENO DEL *SOFT LAW* Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DEL DERECHO INTERNACIONAL, UNAM REVISTA DEL IIJ VOLUMEN VI. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/160/257> Consultado 15 de agosto de 2019.

Sobre el derechos de los Tratados.

Así es, la efectividad de un convenio internacional radica en que los propios Estados Parte actúen de buena fe y que voluntariamente acepten cumplir los compromisos adquiridos frente a la comunidad internacional, particularmente y sobre todo, los relativos a la protección o defensa de los derechos humanos de sus gobernados. Tal obligación se conoce con el aforismo” *pacta sunt servanda*” -locución latina que se traduce como "lo pactado obliga"-, que expresa que toda convención debe cumplirse fielmente por las partes de acuerdo con lo estipulado⁹¹, .

Lo que es conforme con lo estipulado en los numerales 26 y 27 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, que señala:

“Artículo 26 *Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”

27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.⁹²

En ese sentido el artículo 2⁹³del Pacto Internacional materia de análisis, debe ser

⁹¹ Época: Décima Época, Registro: 2000115, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5, Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: III.4o.(III Región) 3 K (10a.), Página: 4499 “PACTA SUNT SERVANDA. CONFORME A DICHO PRINCIPIO, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN EMITIR SUS FALLOS EN CONCORDANCIA CON LAS CLÁUSULAS QUE COMPONEN LOS TRATADOS SUSCRITOS POR EL ESTADO MEXICANO”.

⁹² COMPILACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA PERSONA APLICABLES EN MÉXICO, TOMO I, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, México, primera Edición 2012 p. 244

⁹³ Artículo 21. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

comprendido de tal manera, al señalar que cada uno de los Estados Partes está comprometido a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho instrumento internacional, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Sobre esas bases, cada Estado Parte se encuentra comprometido a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del instrumento citado, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el mismo.

Garantizando que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidas en el Pacto citado, hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.

Las diferencias más notorias entre el presente Pacto internacional referido y la Convención Americana de Derechos Humanos, de creación posterior, es que la última agrega, a la exigencia de “efectividad” del recurso, otras dos clasificaciones: la sencillez y la rapidez. La segunda diferencia es en el campo de cobertura de la acción: mientras el Pacto se limita a los derechos establecidos por el propio Pacto, la Convención se refiere a derechos fundamentales contenidos en esta misma, en la Constitución o en la ley, es decir,

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, versión comentada pdf COMISIÓN PRESIDENCIAL COORDINADORA DE LA POLÍTICA DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS – COPREDEH-, Gobierno de la República de Guatemala. <http://www.aprodeh.org.pe/documentos/marco-normativo/legal/Pacto-Internacional-de-Derechos-Civiles-y-Politicos.pdf> Consultado 12 de agosto de 2019.

se extiende mucho más allá del propio texto de la Convención.

2.11 Convención Interamericana de Derechos Humanos

La Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (ratificada por el Estado Mexicano el tres de febrero de 1981) instituye el derecho a una garantía judicial específica, destinada a proteger de manera efectiva a las personas frente a la violación de sus derechos humanos. Básicamente, el artículo 25⁹⁴ del instrumento consagra el derecho a contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos contra la vulneración de derechos fundamentales.

“ARTÍCULO 25.- Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

Asimismo se establece que los Estados, como parte de sus obligaciones generales, tienen un deber positivo de garantía respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción.⁹⁵

⁹⁴ Convención Americana de Derechos Humanos, consultada en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm Consultada 10 de junio de 2019.

⁹⁵ Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Es decir, la Convención sostiene que la tutela judicial efectiva, implica que toda persona debe contar con las garantías institucionales de imparcialidad y de independencia respecto del gobierno, y que el recurso efectivo constituye uno de los pilares básicos, no sólo del Pacto de San José sino del Estado de Derecho en una sociedad democrática.

Lo anterior, toda vez que en su artículo 8° ⁹⁶establece como garantía judicial que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

⁹⁶ Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Sumado a lo anterior, la Convención establece en su artículo 25 una obligación estatal de crear un recurso sencillo y rápido, primordialmente de carácter judicial, aunque otros recursos son admisibles en la medida en que sean efectivos para salvaguardar los “derechos fundamentales” contenidos en la Convención, en la Constitución o en la ley.

Esto es, exige que el recurso sea efectivo y prevé la necesidad de que la víctima de la violación pueda interponerlo; exige al Estado asegurar que el recurso será considerado; y señala que el recurso pueda dirigirse aún contra actos cometidos por autoridades públicas, por lo que el recurso también es susceptible de ser dirigido contra actos cometidos por sujetos privados.

Compromete al Estado a desarrollar el recurso judicial y establece la obligación de las autoridades estatales de cumplir con la decisión dictada a partir del recurso.

Las obligaciones estatales en este punto emanan de la vinculación entre los alcances de los artículos 2⁹⁷, 25 en relación y respeto del artículo 1.1⁹⁸ del Pacto de San José. Lo anterior, en el sentido de que, el artículo 2 referido, requiere que el Estado adopte medidas, incluidas las legislativas, para garantizar los derechos establecidos por ese instrumento que aún no lo estuviesen. Esto incluye el derecho a un recurso efectivo en caso de afectaciones individuales o colectivas a derechos económicos, sociales y culturales.

⁹⁷ Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁹⁸ Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Bajo ese contexto, los Estados Partes se encuentran obligados, por los artículos 25 y 1.1 de la Convención a establecer un sistema de recursos internos sencillos y rápidos, y a dar aplicación efectiva a los mismos.

Por tanto, la Convención Americana demanda la obligación de proveer recursos sencillos, rápidos y efectivos contra la vulneración de derechos humanos.

Entonces, el Estado está obligado a proteger y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales mediante normas de imposición o prohibición de conductas, garantizando su efectivo cumplimiento; no obstante, no sólo es responsable de la creación de una norma sino de tutelar la afectividad de su goce.

La tutela judicial es un derecho compuesto, del que forma parte, entre otros, el derecho al debido proceso, por lo tanto, dentro del proceso, cualquiera que sea su naturaleza, se debe garantizar la tutela efectiva de los derechos reconocidos en la Constitución, en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos o los establecidos en las leyes y finalmente resolver con base en las normas señaladas y en mérito del proceso.

2.12 Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950.

Sobre los derechos que nos interesan, en primer lugar, debe decirse que el artículo 6.1 refiere que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.

Asimismo, establece que la norma internacional reconoce un derecho o proceso judicial efectivo, al acceder a los tribunales, estableciendo garantías para ello.

Igualmente en el artículo 13⁹⁹ prevé que toda persona cuyos derechos y libertades

⁹⁹ Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, consultado en: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf Consultada 15 de junio de 2019.

reconocidos en el Convenio hayan sido violados, tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales. La exigencia de efectividad en la tutela es clara en el presente artículo. Además, en su diverso numeral 6¹⁰⁰ establece, entre otros derechos, a que sea oída, equitativa y públicamente dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial.

ARTÍCULO 13. Derecho a un recurso efectivo. Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.

¹⁰⁰ “ARTÍCULO 6. Derecho a un proceso equitativo. 1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia...”

CAPÍTULO TERCERO.

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

3.1 Génesis.

La seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre, desde los albores de la humanidad”.¹⁰¹

El hombre primitivo tuvo que luchar permanentemente contra la naturaleza, como la sequía, las inundaciones, terremotos que lo orillaron a satisfacer por instinto sus necesidades básicas; se refugia en cavernas, aprende a guardar alimentos para preservarse de las contingencias de la escasez, luego domestica animales, convirtiéndose así, de cazador en pastor.

Luego, con el tiempo y de vivir de las bondades de la naturaleza, recolectando sus frutos en un lado y otro, descubrió la agricultura y se hizo sedentario.

Así, el origen de la seguridad social proviene desde los tiempos más remotos de la humanidad.

El hombre se enfrenta a un mundo que no entiende y que lo acosa constantemente, a lo que deben sumarse enfermedades, epidemias y la necesidad de prevenir esas calamidades, lo mismo que las vicisitudes propias de la vejez y la imposibilidad de tener sus propios medios para subsistir; de modo que el motor del progreso de la humanidad, encuentra su origen en esa ansia de seguridad del ser humano.¹⁰²

Además el hombre primitivo nunca fue ermitaño o solitario, pues por razones naturales formó el núcleo básico que constituye la familia, que luego al evolucionar en formas más complejas de organización social, sus experiencias fueron bien recibidas por el conjunto social, particularmente el sentimiento de solidaridad, hasta llegar con el

¹⁰¹ Nugent, Ricardo, *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Néstor de Buen Lozano y Emilio Morgado Valenzuela (coord.), p. 603 <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/139-instituciones-de-derecho-del-trabajo-y-de-la-seguridad-social>. Consultado el 3 de octubre de 2018.

¹⁰²idem

transcurso del devenir histórico, al Estado contemporáneo y a la comunidad internacional.¹⁰³

Entendemos así que el ser humano, en aras de su subsistencia, de encontrar satisfactores para sus necesidades, así como su preservación, lo han llevado a buscar (y encontrar) mecanismos que le proporcionen seguridad, encontrando cobijo en el seno mismo de la comunidad a la que pertenece, aún con las diferencias que pueden existir, desde el punto de vista económico y social, con otros miembros de su conglomerado.¹⁰⁴

La lucha por mayores niveles de desarrollo que se advierte en cada movimiento social y la creación de instituciones durante diversas épocas de la humanidad, para establecer medidas de protección de manera aún limitada, con independencia de los sistemas políticos y de sus gobiernos, los pueblos a través de la historia, han creado medios de protección contra los embates de la naturaleza y las estructuras que lo amenazan, procurando medios para prolongar su existencia y la de sus descendientes. Y aunque la historia cuenta las hazañas de reyes y emperadores; delante y detrás de ellos, impulsándolos, “están los anónimos que han entregado su vida conformando ejércitos o arañando la tierra en busca de alimentos”.

3.2 Egipto y Babilonia.

Uno de los primeros antecedentes conocidos respecto de la seguridad social, es el caso de José el egipcio, quien organizó cuantiosas reservas de alimentos durante los siete años de abundancia, consiguiendo su racional distribución en los siguientes siete, cubriendo así una necesidad alimentaria por medio de una especie de seguro.¹⁰⁵

En Egipto, también se crearon instituciones de defensa y de ayuda mutua, para prestar auxilio en caso de enfermedad, como el servicio de salud pública que se financiaba con un impuesto especial.¹⁰⁶

¹⁰³ Idem

¹⁰⁴ Ibidem P. 604

¹⁰⁵ Ramírez Chavero, Iván, *Derecho de la Seguridad social medios de defensa legal*, México, Editorial Flores 2017, página 53.

¹⁰⁶ Nugent, Ricardo, *op. cit.* p. 604

Igualmente, en Babilonia, se obligaba a los dueños de los esclavos a pagar honorarios a los médicos que los atendían cuando enfermaban.

3.3 Grecia y Roma.

En Grecia, los ciudadanos que no podían satisfacer sus propias necesidades por causa de sus limitaciones físicas, eran auxiliados, además de educar a los hijos de quienes habían muerto en defensa del Estado. Las *erans* consistían en asociaciones de trabajadores con fines de ayuda mutua.¹⁰⁷

Son pocas las referencias que se pueden precisar en la época del imperio romano, dado que prevaleció la esclavitud; de modo que los gobernantes poca importancia dieron a aquellas personas que no tenían los recursos para satisfacer sus necesidades.

Fueron la alimentación y la atención médica las dos necesidades elementales de las que se tiene noticia. Respecto de la alimentación, existía la organización central para abastecimiento alimenticio de Roma, relativo al reparto de algunos alimentos básicos como carne, pan y trigo, entre otros, para un reducido número de personas que se encontraban en extrema pobreza y de manera gratuita o a precios reducidos. En relación con el cuidado de la salud, se tiene conocimiento de la existencia de hospitales para atender enfermedades, que en su mayoría daban servicio a personas pudientes, creándose un servicio público a cargo de médicos llamados *Archiatri*s para las personas de escasos recursos. Esos medios de atención creados, atendieron más que por razones humanitarias, para no poner en peligro la estabilidad de un gobierno.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Idem

¹⁰⁸ Cázares García, Gustavo, *Derecho de la seguridad social*, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2010, p.

En ese tiempo, los particulares se organizaron y crearon algunos medios de auxilio mutuo, contra algunos riesgos, como aquellos grupos integrados por gente pobre dedicados al mismo oficio, que se crearon para brindarse ayuda entre ellos en casos de necesidad, como la muerte, sufragándose los gastos de funeral y ayudando a la viuda y a los huérfanos, con recursos aportados por todos a un caudal común.¹⁰⁹

3.4 El Cristianismo.

Al convertirse en legal el culto cristiano en Roma, se terminó la persecución de sus seguidores y poco a poco se convirtió en el culto oficial del imperio. El cristianismo, con el principio de la caridad, que consiste en amar a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a nosotros mismos, se constituyó en el generador de la solidaridad humana y antecesor de la seguridad social, pues según su enseñanza, es un deber de quien tiene la posibilidad de ayudar, darla al necesitado.¹¹⁰

Fue así que los partidarios de esa religión, agrupados en sociedades de caridad, proporcionaban atención a los necesitados y enfermos, posibilitando la creación de hospitales, instituciones básicas de asistencia colectiva

Surgen así los centros de asistencia para enfermos, alrededor de las comunidades religiosas, en los que se les daba refugio para abrigo, protección y una pobre asistencia sanitaria para los viajeros y religiosos. Además, como las doctrinas cristianas giraban en torno al deber del amor y la hermandad para el cuidado de los enfermos, los pobres y los oprimidos, se provoca la aparición de los centros de atención, cuyo nombre depende del objetivo; así, había centros de asistencia para los pobres (“ptochia”), para los viejos (“gerentochia”), para los extranjeros (“xenedochia”), para los fundadores (“brepotrophia”), para los huérfanos (“orphantripia”) y para los enfermos (“nosocomia”).¹¹¹

¹⁰⁹ Idem

¹¹⁰ Ibídem p. 2

¹¹¹ Ibídem p. 3

3.5 Edad Media.

En la edad media imperaron los principios del cristianismo, en el que el poder de la Iglesia cristiana se ve consolidado, así como su acción en favor de los necesitados, pues a través del clero regular, se continúa con la asistencia de los necesitados, creándose hospitales, orfanatos, escuelas. Es en esta etapa en la que ya se vislumbran esfuerzos de los particulares por protegerse contra las consecuencias de los riesgos, fue entonces que aparecieron las *Guildas*, que se constituían por comerciantes y artesanos, las cuales constituyen los primeros intentos de proporcionar a los agremiados, por virtud del trabajo, protección mutua a través de asistencia médica en casos de enfermedad, muerte, orfandad, viudez o total desamparo, al igual que se otorgaba también alimentación.¹¹²

Luego surgieron las *cofradías*, que se formaban en agrupaciones de hombres dedicados a la misma actividad, identificados en el deseo de practicar colectivamente el culto y conforme la época fue avanzando, esas agrupaciones evolucionaron hasta convertirse en *gremios*, con una organización creada por estratos, encontrándose en el nivel superior un maestro y en escala descendente, oficiales y aprendices, todos pertenecientes a un mismo oficio, cuya finalidad, además de la protección de sus intereses profesionales y la regulación del mercado local, perseguían el objetivo de otorgarse protección mutua ante las consecuencias de distintos riesgos.¹¹³

Poco a poco se va extinguiendo del gremio el motivo religioso, pues su primordial objetivo era la defensa de los intereses profesionales y la ayuda mutua entre sus integrantes, ya que con las aportaciones de cada uno de los socios se formaba un fondo común del que se tomaban recursos para socorrer a alguno de sus miembros que por alguna razón quedaba desempleado, a quien proporcionaban un subsidio, al igual que lo ayudaban con dinero mientras permanecía enfermo o incapacitado para laborar, además de brindarle ayuda médica y farmacéutica. También se les auxiliaba cuando quedaban inválidos o que por razón de su edad se veían impedidos para trabajar, o en caso de muerte,

¹¹² Ibidem p. 4

¹¹³ Ibidem p. 5

se ayudaba a la viuda y a los huérfanos a pagar los gastos del funeral y a mantenerse mediante el otorgamiento de una pensión y apoyándola a mantener la operación del taller.¹¹⁴

Cabe mencionar, que las *guildas* aparecieron en Alemania, las *cofradías* en Italia y los *gremios* en España.¹¹⁵

Luego en esta etapa, el feudalismo fue superado por un nuevo sistema social y económico, denominado capitalismo, que trascendió en la vida de los gremios, convirtiendo al comercio local, en internacional, a la vez que poco a poco fue desapareciendo el gremio, surgiendo una nueva sociedad de clases, los obreros asalariados (dueños únicamente de su propia fuerza de trabajo) por un lado y los patronos (dueños de los medios de producción) por otro, con lo que nació una contradicción natural de intereses. Después, en el renacimiento y paralelamente al capitalismo, surgen la burguesía y el proletariado, naciendo así el estado moderno ya separado de la iglesia. Es en esta etapa en la que la asistencia privada que se integraba por la acción de la iglesia y los gremios, resultó insuficiente; además de que la actividad protectora de la iglesia se disminuyó por los propios Reyes, al privarlas de sus propiedades, entre ellas los hospitales, dispensarios, asilos y orfanatos.¹¹⁶

Dado que tanto la iglesia como el gremio, quedaron rebasados para atender a los desvalidos la primera y a sus agremiados el segundo, ello permitió que el Estado, divorciado de la iglesia, tuviera que reconocer y asumir la responsabilidad de ayudar a las personas necesitadas, con lo que surgió una incipiente asistencia social, la cual ideológicamente cede el paso de asistencia privada a asistencia social, que es considerada como un derecho exigible al Estado, quien tiene la obligación de otorgarla.¹¹⁷

¹¹⁴ Ídem

¹¹⁵ Ramírez Chavero, Iván, op cit p. 54

¹¹⁶ Cázares García, Gustavo, op cit. P. 8.

¹¹⁷ Idem

3.6 La Revolución Industrial.

Es en Inglaterra en donde surge la llamada revolución industrial, en la que se producen grandes cambios en la industria, la economía, el orden social y la corriente de pensamiento. Dado que los que antes eran artesanos, ahora se redujeron a la condición de obreros, la industria creó aglomeraciones fabriles enormes, se apropió de los bienes comunes, privando a los agricultores de la tierra, transformándolos en obreros agrícolas o empujándolos hacia las ciudades, en donde aumentaron la masa obrera, multiplicándose así la población de Inglaterra, acrecentando la aparición del proletariado. Esas concentraciones humanas generaron mucha pobreza, toda vez que se acrecentó en extremo el desempleo. De modo que los obreros que tenían trabajo, eran explotados brutalmente, con la permanente amenaza de ser despedidos si manifestaban descontento, pues en ese tiempo se multiplicó también la demanda del trabajo, cuyo puesto era codiciado por muchos que carecían de él. No obstante, todas esas desgracias para los trabajadores, finalmente con el influjo del pensamiento socialista, se empezaron a exigir expresamente los reclamos de los trabajadores, en el que ya se aprecia la preocupación respecto de la salud e integridad, lo que más adelante, en la historia de la seguridad social, constituye el motor que generó la creación de instrumentos jurídicos de protección para el trabajador y su familia.¹¹⁸

3.7 La Revolución Francesa.

La clase asalariada surgida concomitantemente con el capitalismo que se consolidó en la revolución industrial y quedó definida en su mayor explotación, bajo los principios del liberalismo individualista de la revolución francesa, finalmente sus consecuencias fueron abriendo el camino para la consolidación de regímenes superiores de protección que propiciarán una redistribución de la riqueza, para aminorar las diferencias e injusticias.¹¹⁹

¹¹⁸ Ibidem p. 12

¹¹⁹ Ibidem. P. 15

3.8 Surgimiento de la seguridad social obligatoria.

El socialismo surgió como una nueva corriente de pensamiento opuesta al liberalismo; esa corriente de pensamiento consideraba que, entre las personas y las clases de un mismo país, existe una solidaridad moral, mucho más profunda que la estrictamente económica; y, el Estado, puede ser considerado como el órgano de ella, asignando a éste una tarea de civilización y bienestar, quien debe realizar una intensa actividad en lo económico y social para lograr sus fines.

Fue en Alemania en donde surgió el primer sistema de seguro social, seguido por Austria y luego más tarde por el Reino Unido y los demás países de Europa, la Unión Soviética y Japón y hacia 1930, el seguro social se extendió a los países de América Latina, Estados Unidos y Canadá.¹²⁰

Hacia los años 1941 y 1942, el gobierno inglés encomienda a William Beveridge un plan de seguridad social, que bien puede calificarse como ejemplo necesario en ese campo por la sólida y amplia concepción que sobre la protección en contra de los riesgos tuvo y proyectó: su campo de cobertura comprendía los seguros de enfermedad, desocupación, vejez, muerte y riesgos de trabajo, cuyo sistema sería financiado por las contribuciones hechas por el Estado, los trabajadores y los patrones.¹²¹

3.9 El Estado Benefactor.

Con el plan de William Beveridge, se definió la política de bienestar social que surgió en Estados Unidos a raíz de la crisis económica de 1929 y junto con el pronunciamiento de la Carta del Atlántico de 1941 y la de Declaración de Filadelfia de 1944, la seguridad social se consolidó como el sistema de protección por excelencia de las consecuencias de los riesgos a que se expone el hombre durante su vida y como uno de los instrumentos

¹²⁰ OIT *Introducción a la Seguridad Social*, Ginebra 1970 . 13 y 14 citado por Cázares García, Gustavo op. cit. p. 18.

¹²¹ *Ibidem* p. 19 y 21

principales de la política social del Estado, al grado de darle el nombre de “Estado benefactor”, en el que se observaron grandes progresos a nivel mundial hasta la década de 1970.¹²²

Sin embargo, otra crisis económica propició el freno de la seguridad social y posteriormente su retroceso, pues dados los embates económicos que tuvieron en 1973 cuando los países árabes y otros productores de petróleo, crearon la Organización de Países Exportadores de Petróleo, y en un intento de defender los precios de su materia prima, ante la voracidad los principales países consumidores, como Estados Unidos, y lograr así un mejor desarrollo, hubieron efectos indeseables en la economía, que a su vez generaron un alto índice de desempleo.¹²³

Ese desequilibrio económico sirvió de justificación a las ideas de Milton Friedman y sus seguidores, que se pronuncian por el abstencionismo del Estado en la actividad económica, tanto en su regulación, como actor llevando a cabo inversión directa, el respeto a la libertad individual y de la libre empresa, por lo que también a sus partidarios y a los sistemas económicos que se instauraron sobre tales ideas, se les conozca como “neoliberales”, en virtud de que recogen en esencia, los principios del liberalismo francés del siglo XVIII. La privatización supone, en términos generales, que los servicios hasta entonces prestados por el Estado a la sociedad, ahora sean otorgados por particulares, argumentándose que de esa forma se disminuye el déficit fiscal, se incentiva la inversión, la creación de empleos, competitividad que propicia mayor eficiencia, la posibilidad de ampliar el universo de beneficiarios y la obtención de una mayor calidad en las prestaciones recibidas.¹²⁴

Poco a poco se han puesto en práctica tales ideas, menguando la concepción del “Estado benefactor” y a través de la privatización, transformando una de sus principales instituciones como lo es la seguridad social, con la misión de entes particulares en el

¹²² Ibidem p. 22

¹²³ ídem

¹²⁴ Ibidem p. 23

otorgamiento de prestaciones que tradicionalmente lo hacían los organismos de seguridad social, como son las prestaciones de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez y vida, por lo que ha dejado de ser propiamente social, no porque sean particulares quienes intervienen, sino porque lo hacen con un objetivo muy claro de obtener un lucro, sin importarles propiamente la idea informadora de la seguridad social: la solidaridad. Todo lo cual constituye no sólo un freno a la seguridad social, sino un retroceso, haciéndose cada día más difícil alcanzar sus principios de universalidad e integralidad.¹²⁵

3.10 El Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Convenio sobre la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo
CONVENIO 102.

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (número 102), es el Convenio pilar en el que descansa el desarrollo de la seguridad social por los Estados Parte; es el único instrumento internacional, basado en principios fundamentales de seguridad social, que establece normas mínimas aceptadas mundialmente para nueve ramas de la seguridad social¹²⁶:

- asistencia médica (II)
- prestaciones monetarias de enfermedad (III)
- prestaciones de desempleo (IV)
- prestaciones de vejez (V)
- prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional (VI)
- prestaciones familiares (VII)

¹²⁵ Ibidem p. 25 y 26

¹²⁶https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang--es/index.htm. Consultado el treinta de septiembre de 2018.

- prestaciones de maternidad (VIII)
- prestaciones de invalidez (IX)
- prestaciones de sobrevivientes (X)

Sin embargo, es conveniente precisar que si bien el referido convenio 102, abarca todas estas ramas, los Estados miembros únicamente necesitan ratificar tres de ellas, permitiendo así una extensión progresiva de la cobertura (siempre que por lo menos una de ellas se refiera al rubro de “desempleo, jubilación, riesgos profesionales, invalidez o muerte y supervivencia”¹²⁷) (Artículo 2 del convenio OIT 102, prestaciones IV, V, VI, IX Y X)

Los objetivos mínimos del Convenio se refieren, al porcentaje de la población protegida por sistemas de seguridad social para cada rama, al nivel de la prestación mínima que se garantiza a las personas protegidas, a los requisitos para tener derecho a las prestaciones y el periodo de derecho a ellas.¹²⁸

El Convenio 102, no señala la forma en que deben lograrse tales objetivos, pues es flexible en ese aspecto, los cuales pueden materializarse por medio de Regímenes universales; Regímenes de seguridad social con componentes relacionados con los ingresos o de tasa fija o ambos y Regímenes de asistencia social.

Los principios establecidos en el Convenio son:

- La garantía de prestaciones definidas;
- La participación de los empleadores y de los trabajadores en la administración de los regímenes;

¹²⁷ Ojeda Avilés, Antonio, *La convergencia europea en materia de seguridad social: los problemas de un Código internacional de prestaciones mínimas*, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración .http://www.mtramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/84/est01.pdf, consultado el 25 de septiembre de 2018.

¹²⁸https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang--es/index.htm

- La responsabilidad general del Estado en lo que se refiere a las prestaciones concedidas y a la buena administración de las instituciones; y
- El financiamiento colectivo de las prestaciones por medio de cotizaciones o de impuestos.

También se prevé como exigencia la realización regular de valuaciones actuariales para garantizar la sostenibilidad de los regímenes y que éstos (los de seguridad social), deben ser administrados sobre una base tripartita con el fin de garantizar y fortalecer el diálogo social entre gobiernos, empleadores y trabajadores¹²⁹.

Otra bondad del Convenio en comento es que constituye una herramienta para la extensión de la cobertura de la seguridad social, a la vez que resulta en un incentivo a los países que lo han ratificado al ofrecerles flexibilidad en su aplicación, atendiendo a sus niveles socioeconómicos.

El Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo confirmó su estatus de norma actualizada en 2001 y la Conferencia Internacional del Trabajo en 2011 lo estimó como un punto de referencia en el desarrollo gradual de una cobertura de seguridad social integral a nivel nacional.

Hasta dos mil doce, había sido ratificado por 48 Estados miembros¹³⁰.

Asimismo, un cierto número de países han ratificado el Código Europeo de la seguridad social, diseñado según el modelo del Convenio número 102, pero proporciona niveles de prestaciones más elevados.

La vinculación del Código Europeo de la seguridad social, al Convenio OIT 102, resulta bastante profunda, toda vez que no es una inspiración del primero en el segundo, o de un punto de partida, pues la redacción es casi idéntica, y las herramientas para

¹²⁹ Ídem

¹³⁰ Ídem

determinar los niveles son las mismas. Así, el Consejo de Europa se limitó a elevar el número de prestaciones que los países europeos debían ratificar, que son seis de las nueve que ya se mencionaron en párrafos precedentes; mientras que en el Convenio OIT 102 sólo deben cubrirse (obligadamente) tres de las nueve, siempre que una de las ratificadas sea desempleo, jubilación, riesgos profesionales, invalidez o muerte y supervivencia¹³¹.

Suele pasar en la mayoría de los casos, que en las ratificaciones de tratados y convenios internacionales en los que los Estados tienen la posibilidad de diseñar un núcleo personalizado de entre el contenido general, se originan generalmente dos posturas: la de los países que tratan de asumir el máximo compromiso con el convenio, y de los que prefieren asumir el mínimo indispensable.

La reconstrucción o el grado de devastación sufrido durante la guerra no han influido demasiado en la elección del perfil, entre otras cosas, porque hacia 1964 (año en que surgió el Código de referencia), ya todos los países intervinientes habían dejado atrás las secuelas, e incluso los perdedores más significados estaban absorbiendo un enorme número de inmigrantes del sur de Europa para apoyar el gran crecimiento del que disfrutaban. Entre los países más comprometidos figuran Bélgica, Alemania, Países Bajos y Luxemburgo, que suscriben todas las partes del Código Europeo de Seguridad Social¹³².

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya hizo pronunciamiento en jurisprudencia plena, en el sentido de que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cumple con las prestaciones mínimas que se prevén en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, cabe aclarar que la propia Corte señaló que se excluyen las "Prestaciones familiares" relativas a la responsabilidad del mantenimiento de los hijos en edad de asistencia obligatoria a la escuela o que tengan menos de 15 años de edad y la "Prestación de desempleo", las cuáles

¹³¹ Ojeda Avilés, Antonio, *La convergencia europea en materia de seguridad social: los problemas de un Código internacional de prestaciones mínimas*, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración .http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/84/est01.pdf, consultado el 25 de septiembre de 2018.

¹³² *ibidem* pp 19 Y 20

no se encuentran dentro de los Apartados que fueron aceptados por México al momento de ratificar dicho documento internacional (el doce de octubre de 1961); la jurisprudencia es la siguiente¹³³:

ISSSTE. LA LEY RELATIVA CUMPLE CON LAS PRESTACIONES MÍNIMAS A QUE SE REFIERE EL CONVENIO 102 SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) ADOPTADO EN GINEBRA SUIZA EL 28 DE JUNIO DE 1952, RATIFICADO POR EL ESTADO MEXICANO EL 12 DE OCTUBRE DE 1961 (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). El citado convenio es el único instrumento internacional que define las 9 ramas clásicas de la seguridad social y establece los niveles mínimos para cada una, que la Ley del Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado satisface, pues los artículos 7 y 8 del Convenio 102 de referencia, contiene la prestación de "Asistencia Médica", que la Ley del Instituto cubre con el Seguro de Salud regulado por el artículo 27; las "Prestaciones monetarias de enfermedad", previstas en los artículos 13 y 14 del Convenio, son cubiertas también por el Seguro de Salud en su numeral 37; la "Prestación de vejez" definida en los artículos 25 a 28 del documento internacional, es garantizada con el Seguro de Vejez previsto en el artículo 88 de la ley; las "Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional", reguladas en los artículos 31 a 38 del citado Convenio 102, en el Seguro de Riesgos del Trabajo, en términos de los artículos 56 y 57; las "Prestaciones de maternidad" establecidas en los artículos 46 a 52 del Convenio Internacional referido, son cubiertas por el seguro de salud regulado en el artículo 27, inclusive, el numeral 35 establece que la Atención Médica Curativa y de Maternidad comprenderá, entre otros, los servicios de Medicina familiar, Medicina de especialidades, Traumatología y urgencias, Oncológico, Quirúrgico y Extensión Hospitalaria; la "prestación de invalidez" regulada de los artículos 53 a 58 del Convenio, se cubre en la ley en el capítulo relativo al Seguro de invalidez; la "Prestación de sobrevivientes", regulada en los artículos 59 a 64 del Convenio es contemplada por la ley en las disposiciones correspondientes a la Pensión por Causa de

¹³³ Localización: Décima Época, Pleno, Semanario del Poder Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009, p 26, Número de Tesis: P./J. 185/2008, Constitucional, Laboral, Registro: 166388

Muerte; las "Prestaciones familiares" (cuya contingencia cubierta es la responsabilidad del mantenimiento de los hijos en edad de asistencia obligatoria a la escuela o que tengan menos de 15 años de edad) reguladas de los artículos 39 a 45 del Convenio y la "Prestación de desempleo" a que se refiere el artículo 19 del mismo, no se encuentran dentro de los Apartados que fueron aceptados por México al momento de ratificar dicho documento internacional. Por último, la ley incluye beneficios adicionales a los exigidos por la norma internacional en comento, como lo son préstamos personales y créditos para la vivienda contenidos en las secciones I y II de su capítulo IX, así como servicios sociales y culturales regulados de los artículos 195 a 198 de la ley en cita. Por otra parte, la "Financiación colectiva de los regímenes de seguridad social " (artículo 71, párrafos 1 y 2) y la "Responsabilidad general del Estado", también se cumplen, pues la ley dispone que: 1. Los Seguros de Salud y de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV) se financian con las cuotas de los trabajadores, las aportaciones de las dependencias y entidades y la cuota social del Gobierno Federal (Artículos 42 y 102, respectivamente). 2. De manera extraordinaria, el Gobierno Federal aportará al Seguro de Salud la cantidad de 8 mil millones de pesos (artículo vigésimo noveno transitorio). 3. Los seguros de Invalidez y Vida (IV), así como los servicios sociales y culturales se financian con las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 140 y 199 respectivamente). 4. El Seguro de Riesgos de Trabajo (RT) y el fondo para la vivienda, se financia únicamente con las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 75 y 168, fracción I, respectivamente). 5. El fondo para préstamos personales se constituye con el importe de la cartera respectiva vigente al 31 de marzo de 2007, y la aportación única adicional del Gobierno Federal por un importe de 2 mil millones de pesos (artículos 158, 159 y vigésimo octavo transitorio). 6. Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la ley, el déficit que hubiese será cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o dependencias y entidades de las Entidades Federativas o Municipales que coticen al régimen de la ley en la proporción que a cada uno corresponda (Artículo 231).

El Tribunal Pleno, el treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 185/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil ocho.

3.11 Derecho comparado (América Latina).

Con el objeto de corroborar el interés de los Estados por proteger la seguridad social, se citan en esta parte, las disposiciones constitucionales de algunos países latinoamericanos:

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

“Artículo 14 bis.- (...) El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

“Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

...12. Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina: así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados...

...23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia...”

“Artículo 125.- ...Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.”

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

“Artículo 45.

I. Todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a acceder a la seguridad social.

II. La seguridad social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social.

III. El régimen de seguridad social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales.

IV. El Estado garantiza el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo.

V. Las mujeres tienen derecho a la maternidad segura, con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en los periodos prenatal y posnatal.

VI. Los servicios de seguridad social pública no podrán ser privatizados ni concesionados.”

Artículo 48.

.. IV. Los salarios o sueldos devengados, derechos laborales, beneficios sociales y aportes a la seguridad social no pagados tienen privilegio y preferencia sobre cualquier otra acreencia, y son inembargables e imprescriptibles...

“Artículo 67.

I. Además de los derechos reconocidos en esta Constitución, todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana.

II. El Estado proveerá una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral, de acuerdo con la ley.”

“Artículo 298...

...II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:...

...16. Régimen de Seguridad social.”

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

...18. El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social...”

“Artículo 63. Sólo son materias de ley:

...4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social...”

“Artículo 65.

...Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para:

6° Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.”

Lo anterior refleja el contenido histórico que ya vimos en temas anteriores, respecto de la preocupación de los Estados por plasmar y preservar el derecho a la seguridad social en la ley suprema de cada país. Sin embargo, la tendencia es que en el aspecto financiero de los sistemas de pensiones intervengan entes privados (en México, las Administradoras de fondos de ahorro para el retiro)

Cabe señalar, que la forma de cubrir la seguridad social y particularmente la previsión social, en los términos que ya se apuntaron en el capítulo respectivo, en nuestro país existen dos sistemas pensionarios: el de beneficios definidos y el de contribución definida o de capitalización individual.

Valga apuntar adelantadamente, que el sistema de pensiones de contribución definida o de capitalización individual (en el que se crean cuentas individuales para cada trabajador, con cuyos fondos se cubrirá su pensión, que es materia de estudio más adelante), fue creado en Chile desde 1981, que luego siguieron diversos países de América Latina que también reformaron su sistema de seguridad social, debido a problemas para financiar el sostenimiento de sus sistemas de pensiones, entre ellos Argentina, Costa Rica, Bolivia, Salvador, Perú, Uruguay, República Dominicana y México¹³⁴, como se señaló.

¹³⁴ Ramírez Chavero, Iván, *Derecho de la Seguridad social medios de defensa legal*, México, Editorial Flores 2017, p 91.

CAPÍTULO CUARTO

LA SEGURIDAD SOCIAL, ALGUNAS ACEPCIONES Y SU DIFERENCIA CON OTROS CONCEPTOS.

4.1 La Seguridad Social, concepto.

Fue importante señalar los antecedentes históricos y orígenes de la seguridad social, a fin de comprender en su amplio sentido su conceptualización actual, pues conociendo su origen, cuál fue su evolución y en suma, el camino que históricamente ha recorrido hasta llegar a nuestros días en los términos en que la conocemos, tenemos mayores posibilidades de entender por qué se ha acuñado de tal o cual forma a través de los años.

Sin profundizar respecto de la conveniencia de conocer primero el concepto y la naturaleza de la seguridad social, que sus antecedentes históricos, es preferible hacer un esfuerzo porque sean entendibles los planteamientos al lector, pese a lo criticable que pudiera ser el orden y la estructura propuestos en este trabajo, con tal, se insiste, de que el interlocutor comprenda mejor los planteamientos.

En el caso, el tema genérico, es referente a la seguridad social, cómo opera, cuáles son sus objetivos, para llegar particularmente el seguro relativo a la pensión a que tiene derecho el trabajador por edad y años de servicio y cómo la problemática del su pago, en sus derechos fundamentales.

Es importante acotar, a fin de contextualizar el concepto referido, que actualmente en la doctrina se habla de la deslaborización de la seguridad social, viéndola como un derecho fundamental, al que deben poder acceder todos los seres humanos, no obstante no haya vínculo laboral de por medio; además de que se le ha considerado como parte del derecho laboral, lo que en palabras de Ruiz Moreno, Ángel Guillermo¹³⁵, es un error,

¹³⁵ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *La Deslaborización del Derecho de la Seguridad Social y su Autonomía del Derecho Laboral*. Revista Latinoamericana de Derecho Social, Nº. 7, 2008.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4791559> Consultado 29 de septiembre de 2019.

máxime -expone dicho autor-, que en la primera década del siglo XXI se vincula más el servicio público de la seguridad social a otras disciplinas jurídicas, tales como los derechos administrativo, fiscal, económico o financiero.

El concepto seguridad social, siempre inasible y esquivo, más que jurídico es de índole filosófico, dado que en él pueden englobarse prácticamente todas las aspiraciones humanas para alcanzar una vida más o menos segura, digna y plena, sobre todo apuntando a lograr una existencia socialmente justa al hallarse y sentirse los individuos protegidos por el propio Estado en este mundo tan inseguro en que habitamos.¹³⁶

Una de las principales preocupaciones del ser humano, desde su origen, ha sido la búsqueda de la seguridad tanto para él como para su familia y en general, para la colectividad. Seguridad por medio de la cual se le permita protegerse contra el hambre, la enfermedad, los accidentes, la falta de vivienda, la imposibilidad a determinada edad, de subsistir en su etapa adulta cuando ya no tiene posibilidades de conseguir empleo o cuando por su edad, ya no está en condiciones de seguir realizando plenamente el trabajo que venía desempeñando.

Expone Gustavo Cázares García, que su maestro José Dávalos apuntaba que la seguridad social “es el medio por el cual se pretende garantizar al hombre su bienestar material y espiritual presente y futuro, que le permitan su desarrollo integral en un marco de libertad y dignidad”.¹³⁷

Y que a su vez ese concepto se conjuga con la definición de Alonso Olea, para quién es el “conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendenciosamente tales medidas se encaminan hacia

¹³⁶ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *La Deslaborización del Derecho de la Seguridad Social y su Autonomía del Derecho Laboral*. Revista Latinoamericana de Derecho Social, N^o. 7, 2008.

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/download/9563/11594> ángel p. 211
Consultado 29 de septiembre de 2019.

¹³⁷ Cázares García, Gustavo, op cit. P.99

la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad garantizando un nivel mínimo de rentas”.¹³⁸

Opina dicho autor que para él, la seguridad social “es un sistema organizado de protección contra las consecuencias de los riesgos a que todo individuo se encuentra expuesto durante el transcurso de su vida, cuyo propósito es contribuir a su desarrollo físico e intelectual en sociedad y a su dignificación hasta el término de su existencia”.¹³⁹

Iván Ramírez Chavero señala que desde su consideración, la definición más acertada de seguridad social, es la prevista en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, que indica, que la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, garantizada por el Estado.¹⁴⁰

También apunta el referido autor, que Manuel Alonso Olea y José Luis Tortuero Plaza, consideran a la seguridad social como “el conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas”.

El mismo autor cita el criterio de José Manuel Almanza Pastor, puntualizando que la señala como “un instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”.¹⁴¹

¹³⁸ Idem

¹³⁹ Idem

¹⁴⁰ Ramírez Chavero, Iván, op cit p. 1

¹⁴¹ Ibidem p. 2

Cita también la definición concebida para Alberto Briseño Ruiz, quien señala que la seguridad social es “el conjunto de instituciones, principios, formas y disposiciones que protegen a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural”.¹⁴²

Igualmente cita a Miguel García Cruz, quien menciona que entrecomillas la seguridad social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo es, al mismo tiempo, esencial a la estructura de la colectividad se cierran comillas.

Por último cita a Miguel A. Cordini, para quien la seguridad social es “el conjunto de principios y normas que, en función de la solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad económica, determinados por contingencias sociales”¹⁴³

Briseño Sierra apunta que los especialistas de la materia, no han unificado criterios en cuanto al concepto de seguridad social; sin embargo, dice, coinciden en que su propósito es proteger al ser humano desde su nacimiento, con los elementos mínimos adecuados para enfrentar las contingencias que se le presenten a fin de mantener la salud, el ingreso, la educación y el esparcimiento, como medios para que mantenga y supere su nivel de vida.

La seguridad social nació para reparar las consecuencias de los riesgos de trabajo y naturales que, al privar al hombre de su capacidad de trabajo y ganancia, lo orillaban a la miseria¹⁴⁴.

¹⁴² Idem

¹⁴³ Ibidem, p. 3

¹⁴⁴ *Las garantías sociales*, Segunda Edición, Poder Judicial de la Federación México noviembre de 2005 p. 202

4.2 Asistencia Social, Previsión Social y Seguridad Social.

Otro aspecto a considerar es la diferencia entre asistencia social, previsión social y seguridad social.

La asistencia social fue el medio por el que el Estado asumió la responsabilidad de dar protección a los desvalidos y dicha protección en su momento superó a la asistencia privada que algunos grupos de manera unilateral proporcionaban a los menesterosos (como ya se vio en el capítulo de los antecedentes de la seguridad social). De ahí que esta última se advierta que sólo se ocupaba de proteger contra las consecuencias de los riesgos más elementales del individuo.

La previsión social en cambio, constituye un conjunto de medidas protectoras contra las necesidades y riesgos a que están expuestos los trabajadores, la cual se integra por diversos seguros sociales. Recordemos al respecto que los sistemas de asistencia social no fueron capaces de solucionar las necesidades de la clase asalariada, quien presionó al Estado para que se creara el sistema de previsión social que protege a los trabajadores.¹⁴⁵

Por su parte, la seguridad social además de proteger a los trabajadores asalariados, protege también a quienes no lo son y pretende extender su protección a toda la población y su campo de cobertura no se restringe a riesgos de trabajo, sino que se proyecta hacia cualquier contingencia a la que está expuesta el hombre durante su existencia, teniendo como medios principales al seguro social.¹⁴⁶

Como apunte, valga decir que, de los antecedentes plasmados en el primer capítulo de este trabajo, permiten ver con claridad, que históricamente apareció en principio la asistencia privada, luego la asistencia social, que luego evolucionó en la previsión social, hasta convertirse en lo que conocemos como seguridad social, en los términos ya vistos.

¹⁴⁵ Cázares García, Gustavo, *op cit.* p. 107

¹⁴⁶ *Ibidem* pp. 99 y 100

4.3 Seguridad Social y Seguro Social, sus diferencias.

Sigue ahora el turno a la concepción de la seguridad social.

Para Briseño Ruíz, la connotación de seguridad social, es diferente a la de seguro, toda vez que este último tiene una acepción limitada, porque no protege a todos los individuos, sino sólo a ciertos grupos sociales.¹⁴⁷

La palabra seguro significa “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”, es una institución jurídica de naturaleza económica, mediante la cual las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo; dicho particular compra una póliza, paga una cuota equiparable a una prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura y así el total de las primas pagadas por los contratantes al grupo, constituye el fondo de reserva que sirve para cubrir las contingencias individuales.¹⁴⁸

Con razón Ramírez Chavero apunta, que el seguro social es el instrumento que permite a la seguridad social cumplir con sus finalidades.¹⁴⁹

Con el propósito de identificar objetivamente las diferencias, anota algunas características de la seguridad social, en contraste con las de seguro social, enunciando esencialmente lo siguiente:

- Constituye en sí misma un fin y no un medio, sino que el medio para llegar a ella es el seguro social.
- La seguridad social busca satisfacer necesidades permanentes y el seguro social contingentes.
- La seguridad social se refiere a todos los seres humanos mientras que el seguro social particulariza la aplicación de sus prestaciones.

¹⁴⁷ Briseño Ruíz, Alberto, *op. cit.* p. 9.

¹⁴⁸ Idem

¹⁴⁹ Ramírez Chavero, Iván, *op. cit.* p. 3

- La seguridad social es total, obligatoria y humana, mientras que el seguro produce un resultado en atención a todo un proceso previsto.
- La seguridad social no puede ser individualmente exigible ni responde aspectos concretos exigibles ante los tribunales y demandar el resarcimiento del daño, como si lo es el seguro social.
- La seguridad social extiende sus beneficios a diversos sectores sociales y en el seguro social el sujeto directamente beneficiado es el trabajador y sus beneficiarios.
- La seguridad social se obtiene con base en la necesidad, en cambio en el seguro social, la obtención de sus beneficios dependerá del pago puntual de las cuotas correspondientes.
- Los recursos destinados a la seguridad social generalmente provienen del Estado, mientras que el seguro social tiene un origen tripartita entre el trabajador, el patrón y el Estado.
- La seguridad social es genérica y el seguro social prevé la cobertura de riesgos específicos como enfermedades, invalidez vejez y muerte, etc.

Por último, señala que la seguridad social no se limita a problemas laborales, sino que cubre otro tipo de necesidades, como son los servicios de solidaridad social, de naturaleza médica, farmacéutica y hospitalaria.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Ibidem p. 4 y 5

CAPÍTULO QUINTO

LAS PENSIONES DE LOS TRABAJADORES BUROCRÁTICOS DEL ESTADO DE MORELOS; SU PROBLEMÁTICA.

5.1 La pensión, su concepto.

La palabra pensiones proviene del latín (*pensio- onis*); aparece entre el siglo XVI al XX, su significado es renta o canon anual que vitalicia o temporalmente se impone sobre una finca; también significa cantidad anual que se da a uno por méritos o servicios propios o extraños, o bien por gracia del que la concede.¹⁵¹

El concepto tiene sus orígenes en las primeras convenciones sobre seguridad social aprobadas por la asamblea de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se plantearon una serie de propuestas en los convenios emitidos en la séptima reunión de 1925; en ellos se planteó el pago de indemnizaciones o pensiones a los familiares de los trabajadores que hubiesen fallecido por un riesgo de trabajo; siendo hasta en la decimoséptima reunión, en 1933 en la que se estableció la obligación patronal de otorgar seguros por vejez, invalidez y muerte, consistentes en el pago de prestaciones periódicas que constituyeron lo que se ha denominado como pensión, que quedó plasmada en los convenios 35 a 40 de la referida Organización Internacional del Trabajo, considerada dicha pensión como una ayuda temporal o limitada a determinados supuestos relacionados con la condición de esposa, hijos o ascendientes de los trabajadores. Las prestaciones que por concepto de pensión se reciben son variables, incluso algunas pueden serlo en especie o en servicio, otras pueden ser limitadas o absolutas y otras más temporales o definitivas¹⁵².

¹⁵¹ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed Porrúa, México 2001, p 2824

¹⁵² ídem

Las pensiones son las prestaciones de mayor importancia, debido a que son las de mayor duración y pueden ser derivadas de la edad y los años de servicio o de alguna contingencia que incapacite al trabajador o produzca la muerte.¹⁵³

5.2. La seguridad social en México, su régimen pensionario; un asomo.

El artículo 123 Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL.

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

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

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

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

¹⁵³ Ramírez Chavero, Iván, *Derecho de la Seguridad social medios de defensa legal*, México, Editorial Flores 2017, p 13.

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

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

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

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

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

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

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

Como se ve, son derechos constitucionales los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Y en relación con los trabajadores burocráticos, se establecen como obligatorios en la Carta Magna, los seguros de los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte, así como el de asistencia médica y medicinas, entre otros.

El objetivo esencial de los sistemas de pensiones, es que los trabajadores dispongan, al momento de retirarse, de los recursos económicos necesarios para obtener un nivel digno de vida.

Son dos los sistemas pensionarios en México: el de beneficios definidos y el de contribución definida o de capitalización individual, cuyos conceptos ya se analizaron brevemente en este mismo trabajo de investigación.

“El sistema de beneficio definido es aquel en el cual se establece un beneficio pensionario para un empleado en forma anticipada. Éste beneficio se determina mediante fórmulas que toman en consideración el salario del trabajador, los años de cotización, la edad de jubilación y otros factores. En este caso la obligación de mantener el pago de la pensión corresponde al Estado”.¹⁵⁴

El de beneficios definidos, garantiza el pago desde el momento del retiro, hasta la muerte del operario y, para sus beneficiarios, el tiempo determinado en la ley. El sistema en comento se basa en los principios de solidaridad y distribución del gasto.

El gasto de las pensiones vigentes se paga con las contribuciones de los trabajadores activos y, las pensiones que llegado el momento éstos generen, quedarán cubiertas con las cuotas de las futuras generaciones de trabajadores; cabe destacar que

¹⁵⁴ Íbidem p 90

se presenta una problemática cuando se incrementan la esperanza de vida y se reducen los índices de natalidad y mortalidad, pues ello infiere en que en determinado momento, las cuotas de los trabajadores en activo, llegan a ser insuficientes para cubrir la de los pensionados¹⁵⁵. Tal problemática no se previó al momento de diseñarse tal sistema.¹⁵⁶

En México, los trabajadores que están protegidos por la Ley del Seguro Social de 1973 y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, se encuentran incorporados al sistema de pensiones de beneficio definido, lo que les permite conocer anticipadamente, con toda certeza, el monto de la pensión económica que habrán de recibir.

En la Ley del Seguro Social de 1973, se comprende un régimen obligatorio y uno voluntario, siendo de nuestro interés el obligatorio, que comprende los riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías para hijos de aseguradas y retiro, en términos de lo previsto en el numeral 11:

“ARTÍCULO 11.- El régimen obligatorio comprende los seguros de:

I.- Riesgos de trabajo;

II.- Enfermedades y maternidad;

III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte;

IV.- Guarderías para hijos de aseguradas, y

V.- Retiro.”

Respecto del régimen financiero, las aportaciones se realizan con base en el salario base de cotización del trabajador, conforme al siguiente precepto:

“ARTÍCULO 33.- Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite

¹⁵⁵ Íbidem p 91

¹⁵⁶ Hernández Cervantes, Aleida, El cambio de paradigma en el sistema de pensiones mexicano en la Ley del Seguro Social”, en Ruíz Moreno, Ángel Guillermo (coordinador) *El derecho Social en México a inicios del siglo XXI, una visión en conjunto*. México 2007, Ed Porrúa, p 366

inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, salvo lo dispuesto en la fracción III del Artículo 35.

Tratándose de seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el límite superior será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.”

Ahora, en relación con el seguro de cesantía en edad avanzada, para obtener la pensión por dicho seguro, se requieren tres requisitos, a saber: que el asegurado tenga reconocido en el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales; haya cumplido sesenta años de edad y quede privado de trabajo remunerado, teniendo derecho a diversas prestaciones, en términos de los artículos 143, 144 y 145 de dicha Ley:

“ARTÍCULO 143.- Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad.

ARTÍCULO 144.- La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada, obliga al Instituto al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

- I.- Pensión;
- II.- Asistencia médica, en los términos de capítulo IV de este título;
- III.- Asignaciones familiares, de conformidad con lo establecido en la sección séptima de este capítulo; y
- IV.- Ayuda asistencial, en los términos de la propia sección séptima de este capítulo.

ARTÍCULO 145.- Para gozar de las prestaciones del seguro de cesantía en edad avanzada se requiere que el asegurado:

- I.- Tenga reconocido en el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales;
- II.- Haya cumplido sesenta años de edad; y
- III.- Quede privado de trabajo remunerado.”

Asimismo se establece que la cuantía de la pensión (en términos generales) inicia con los sesenta años y un porcentaje del 75 y tal porcentaje aumenta, atendiendo a la edad que tenga el asegurado al momento en que solicita la pensión, (de sesenta a sesenta y

cuatro años), aumentando un 5% por cada año, hasta llegar a los sesenta y cuatro; y se calcula con el salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización (con algunos otros aumentos previstos en la ley, derivados del número de semanas de cotización y de los incrementos anuales, conforme a la misma), como se advierte del numeral 171:

“ARTÍCULO 171.- Al asegurado que reúna las condiciones para el otorgamiento de la pensión de cesantía en edad avanzada, le corresponde una pensión cuya cuantía se le calculará de acuerdo con la siguiente tabla:

Años cumplidos en la fecha en que se adquiere el derecho a recibir la pensión	Cuantía de la pensión expresada en % de la cuantía de la pensión de vejez que le hubiera correspondido al asegurado de haber alcanzado 65 años
60	75%
61	80%
62	85%
63	90%
64	95%

Se aumentará un año a los cumplidos cuando la edad los exceda en seis meses.”

A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir, para los seguros invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, las cuotas del 5.950% y 2.125 % sobre el salario base de cotización, respectivamente. Y en los casos en que no esté expresamente prevista por Ley o decreto la cuantía de la contribución del Estado para los seguros mencionados, será igual al 7.143 % del total de las cuotas patronales, como se desprende de los numerales siguientes de la ley en comento:

“ARTÍCULO 176.- Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de invalidez, de vejez de cesantía en edad avanzada y por muerte, así como para la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir las (sic) patrones, los trabajadores y demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado.

ARTÍCULO 177.- A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir, para los seguros a que se refiere este capítulo, las cuotas del 5.950 por ciento y 2.125 por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.

ARTÍCULO 178.- En todos los casos en que no esté expresamente prevista por Ley o decreto la cuantía de la contribución del Estado para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, será igual al 7.143 por ciento del total de las cuotas patronales y se cubrirá en los términos del artículo 115.”

En relación con el seguro de retiro, ya se establece una cuenta individual, al tenor de los siguientes preceptos:

“Del Seguro de retiro

“ARTÍCULO 183-A.- Los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador, en la forma y términos señalados en el presente Capítulo.

ARTÍCULO 183-B.- Las cuotas a que se refiere el artículo anterior, serán por el importe equivalente al 2 por ciento del salario base de cotización del trabajador.”

“ARTÍCULO 183-O.- El trabajador que cumpla sesenta y cinco años de edad o adquiera el derecho a disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más, en los términos de esta Ley o de algún plan de pensiones establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, tendrá derecho a que la institución de crédito o entidad financiera autorizada que lleve su cuenta individual de ahorro para el retiro, le entregue por cuenta del Instituto, los fondos de la subcuenta del seguro de retiro, situándoselos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición. (...)”

Por lo que respecta a los trabajadores burocráticos, el sistema de beneficios definidos de sus pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios y cesantía

en edad avanzada, se encuentran previstos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, de la que se advierte que son obligatorios los seguros prestaciones y servicios, entre ellos, el seguro de jubilación; de retiro por edad y tiempo de servicios y de cesantía en edad avanzada, previstos en el numeral 3 de dicha ley:

“Artículo 3o.- Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- I. Medicina preventiva;
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgos del trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV. Préstamos a mediano plazo;
- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;
- XX. Servicios funerarios; y
- XXI. Sistema de ahorro para el retiro.”

La cotización se calcula con base en el sueldo básico que comprende el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación; las cuotas de los trabajadores se calculan sobre la base del 8% del sueldo básico de cotización de los trabajadores y las aportaciones de la entidad o dependencia al que se encuentre adscrito el trabajador, en el equivalente al 17.75% del sueldo referido, para constituir el fondo para financiar las pensiones, conforme las disposiciones siguientes:

Artículo 15.- El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo. (...)"

"Seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global

Artículo 16.- Todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute, definido en el artículo anterior.

Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:

I. 2.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

II. 0.50% Para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

III. 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;

IV. 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;

V. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

Los porcentajes señalados en las fracciones I a III incluyen gastos específicos de administración.

Artículo 21.- Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta Ley cubrirán al Instituto, como aportaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:

I. 6.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

II. 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

III. 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;

IV. 0.25% para cubrir íntegramente el seguro de riesgos del trabajo;

V. 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;

VI. 5.00% para constituir el Fondo de la Vivienda;

VII. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto, exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

Los porcentajes señalados en las fracciones I a IV incluyen gastos específicos de administración.

Además, para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, las dependencias y entidades cubrirán el 50% del costo unitario por cada uno de los hijos de sus trabajadores que haga uso del servicio en las estancias de bienestar infantil del Instituto. Dicho costo será determinado anualmente por la Junta Directiva.

La pensión por jubilación debe otorgarse dentro de los noventa días de la fecha en que reciba la solicitud y en caso de tardanza, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del 100% de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio, conforme a lo siguiente:

“Artículo 49.- El Instituto estará obligado a otorgar la pensión en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja, sin perjuicio de que el trabajador pueda solicitar el cálculo de la pensión que le pudiera corresponder.

Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se ha otorgado pensión, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del 100% de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Instituto y los de las dependencias o entidades que en los términos de las Leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos.

Cuando el Instituto hubiese realizado un pago indebido, en los términos del párrafo anterior, por omisión o error en el informe rendido por la dependencia o entidad, se resarcirá el propio Instituto con cargo al presupuesto de éstas.”

Aunque hay muchos temas en la referida ley, que se relacionan con el presente trabajo de investigación, se estima que lo importante para destacar en esta parte es lo relativo a la forma en que se financian las pensiones (sistema de beneficios definidos), conforme lo disponían la Ley del Seguro Social de 1973 y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, vigentes hasta 1997 y 2007, respectivamente.

En contraste, en el sistema de contribución definida o de capitalización individual, los beneficios pensionarios no están definidos previamente, sino que dependen de los recursos que aportan por medio de contribuciones el patrón, el trabajador y el gobierno, los cuales se depositan en una cuenta individual a nombre del trabajador, de la cual éste dispone al momento de pensionarse, cuyos recursos, en su momento, los puede utilizar para contratar con una aseguradora, a través de una administradora de fondos para el retiro, una renta vitalicia; o bien, retirar los fondos en forma de retiros programados¹⁵⁷. (con sus variables cada modalidad).

Vale recordar que dicho sistema de contribución definida, fue creado en Chile desde 1981, como ya se señaló, que luego también siguieron diversos países de América Latina para hacerle frente al sostenimiento de sus sistemas pensionarios, entre ellos nuestro país.

En México, el sistema de contribución definida o de capitalización individual, se instauró en el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1997 y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 2007; lo que dio lugar a las Administradoras de Fondos para el Retiro, que se encargan de administrar las cuentas individuales de los laboriosos, con derecho a cobrar comisiones por el manejo y otorgando rendimiento. Como apunte, Ramírez Chavero señala que, en este tipo de sistemas, es

¹⁵⁷ Íbidem p 92

recomendable que el trabajador realice aportaciones voluntarias en su cuenta individual, con el objeto de que se incremente el monto de su pensión.

La Ley del Seguro Social que entró en vigor en 1997, prevé para los efectos que interesan, el sistema de cuentas individuales para financiar las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; definiendo la cuenta individual, como la que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, a fin de que depositen las cuotas obrero-patronales y la del gobierno por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. Tal cuenta se integra por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

Particularmente en relación con el segundo de los referidos seguros, se dispone que existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad y que para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales, pudiendo alcanzar tal beneficio, con menos semanas, en los términos de la ley.

Es importante señalar que la ley referida dispone que los asegurados que reúnan los requisitos establecidos para obtener el seguro de cesantía, “podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de cesantía en edad avanzada”. Pudiendo optar, por contratar con la institución de seguros de su elección una renta vitalicia, que se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor o mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados.

Por lo que ve a la forma de fondear la cuenta, se establece que, en el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador; en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del 3.150 % y 1.125 %

sobre el salario base de cotización, respectivamente. Además que en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la contribución del Estado será igual al 7.43 % del total de las cuotas patronales de estos ramos, y una cantidad por cada día de salario cotizado, que aporte mensualmente el Gobierno Federal por concepto de cuota social para los trabajadores que ganen hasta quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado, que oscila entre \$3.22564 y \$3.87077, atendiendo al número de salarios mínimos que como ingreso diario tenga el trabajador.

Igualmente, se establece en la referida ley que la individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro, estará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro. Las cuales, dichos sea de paso, cobran comisiones por la administración y vigilan que se obtengan mejores rendimientos. Los datos anteriores, se prevén en los preceptos legales siguientes de la Ley del Seguro Social que entró en vigor en 1997:

Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales.

“Artículo 27. El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. (...)”

“Artículo 152. Los riesgos protegidos por este capítulo son el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro, en los términos y con las modalidades previstas en esta Ley.

Artículo 153. El otorgamiento de las prestaciones contenidas en este capítulo requiere del cumplimiento de períodos de espera medidos en semanas de cotización reconocidas por el Instituto, conforme se señala en las disposiciones relativas a cada una de los ramos de aseguramiento amparados.(...)”

“Artículo 154. Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales. (...)”

“Artículo 157. Los asegurados que reúnan los requisitos establecidos en esta sección podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de cesantía en edad avanzada. Para tal propósito podrá optar por alguna de las alternativas siguientes:

- I. Contratar con la institución de seguros de su elección una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, y
- II. Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados.(...)”

“Artículo 159. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.(...)

“Artículo 160. El pensionado que se encuentre disfrutando de una pensión de cesantía en edad avanzada, no tendrá derecho a una posterior de vejez o de invalidez.

“DEL RÉGIMEN FINANCIERO

Artículo 167. Los patrones y el Gobierno Federal, en la parte que les corresponde están obligados a enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Dichas cuotas se recibirán y se depositarán en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador, en los términos previstos en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 168. Las cuotas y aportaciones a que se refiere el artículo anterior serán:

- I. En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador.
- II. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del tres punto ciento cincuenta por ciento y uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.
- III. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la contribución del Estado será igual al siete punto ciento cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales de estos ramos, y
- IV. Una cantidad por cada día de salario cotizado, que aporte mensualmente el Gobierno Federal por concepto de cuota social para los trabajadores que ganen hasta quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado conforme a la tabla siguiente:

Salario base de cotización del trabajador	Cuota social
1 Salario Mínimo	\$3.87077

1.01 a 4 Salarios Mínimos	\$3.70949
4.01 a 7 Salarios Mínimos	\$3.54820
7.01 a 10 Salarios Mínimos	\$3.38692
10.01 a 15.0 Salarios Mínimos	\$3.22564
(...)"	

"Artículo 169. Los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador son propiedad de éste con las modalidades que se establecen en esta Ley y demás disposiciones aplicables. (...)"

"Artículo 174. Para los efectos de este seguro, es derecho de todo trabajador asegurado contar con una cuenta individual, la que se integrará en los términos señalados en el artículo 159 fracción I de esta Ley.

"Artículo 175. La individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro estará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro.(...)"

"Artículo 176. El trabajador asegurado tendrá, en los términos de las leyes respectivas, el derecho de elegir a la Administradora de Fondos para el Retiro que operará su cuenta individual.(...)"

Asimismo, en dos mil siete, entró en vigor la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que similarmente con la del Seguro Social, estableció el sistema de contribuciones definidas o de capitalización individual, para que se financien las pensiones por medio de la cuenta individual (jubilación, retiro, cesantía y vejez)

"SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

Sección I

Generalidades

"Artículo 76. Para los efectos del seguro a que se refiere este Capítulo, es derecho de todo Trabajador contar con una Cuenta Individual operada por el PENSIONISSSTE o por una Administradora que elija libremente. La Cuenta Individual se integrará por las Subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.(...)"

Ramírez Chavero¹⁵⁸ acota que en este tipo de sistemas es recomendable que el trabajador realice aportaciones voluntarias (ahorro voluntario) en su cuenta individual para que aumente el monto de su pensión.

Al respecto, en mi opinión, tal sistema de pensiones de contribuciones definidas o de capitalización individual (contenido en ambas leyes del IMSS e ISSSTE vigentes), no dará buenos resultados para los trabajadores, pues atendiendo a los bajos sueldos de la mayoría de ellos, no les es posible ahorrar parte de su salario para destinarlo a incrementar el monto de su cuenta individual (ahorro voluntario). Incluso, el camino que va tomando ese sistema pensionario, no es nada halagüeño para los trabajadores, pues constituye un anuncio de que sus ingresos cuando pensionados, disminuirá importantemente y con ello, su nivel de vida, mientras que la obligación del Estado cada vez es menos en tal sistema, si se atiende a que la pensión finalmente ya no estará a su cargo, salvo las excepciones previstas, que se refieren a las pensiones garantizadas; que dicho sea de paso, son irrisorias.

Como muestra de que es atinada la aseveración anterior, el titular de la CONSAR, anunció que debe elevarse el porcentaje de ahorro para el retiro (6.5%) que actualmente está establecido, para elevarlo al 15%, pues con el primero sólo se obtiene una pensión por alrededor del 30% del ingreso como trabajador activo y con la el segundo porcentaje se obtendría una con alrededor del 70% del salario¹⁵⁹.

Afortunadamente para los trabajadores del estado de Morelos y sus municipios, el sistema de pensiones es el de beneficios definidos de los que ya se habló, en el que incluso, salvo lo relativo a vivienda y préstamos, están totalmente a cargo del gobierno estatal y municipal, como se verá.

¹⁵⁸ Ramírez Chavero, Iván, *Derecho de la Seguridad social medios de defensa legal*, México, Editorial Flores 2017, p 92.

¹⁵⁹ La Jornada 30 de agosto de 2019.

5.3 La legislación morelense en materia de pensiones.

La seguridad social en materia de jubilación, riesgos de trabajo, invalidez, vejez y muerte, en esta entidad federativa, le corresponde otorgarla en forma directa al propio Gobierno del estado en relación con sus trabajadores y a los municipios respecto de los suyos, en términos de lo establecido en la Ley del Servicio Civil y en la Ley Orgánica Municipal, ambas del estado de Morelos.

Los artículos 43, fracciones VI, VII, XIV y XV, 45, fracciones II y XV, incisos a) al d), g) y h), 54, fracciones I, III, VI, VII y VIII, 55 y 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos disponen:

"Artículo 43.- Los trabajadores del Gobierno del Estado y de los Municipios tendrán derecho a:

(...) VI.- Disfrutar de los beneficios de la seguridad social que otorgue la Institución con la que el Gobierno o los Municipios hayan celebrado Convenio;

VII.- Disfrutar de los beneficios que otorgue el Instituto de Crédito para los (sic) Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, en su caso;

(...) XIV.- Pensión por Jubilación, por Cesantía en Edad Avanzada y por Invalidez;

XV.- Pensión a los beneficiarios del trabajador fallecido (...)"

"Artículo 45.- Los Poderes del Estado y los Municipios, están obligados con sus trabajadores a:

(...) II.- Proporcionarles las facilidades posibles para obtener habitaciones cómodas e higiénicas, concediéndoles crédito para la adquisición de terrenos del menor costo posible, o exceptuándolos de impuestos prediales respecto de las casas que adquieran, hasta la total terminación de su construcción o del pago del terreno, siempre que con ellas se forme el patrimonio familiar (...) XV.- Cubrir las aportaciones que fijen las Leyes correspondientes, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: - - - a).- Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; - - - b).- Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad; - - - c).- Pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte; - - - d).- Asistencia médica y

medicinas para los familiares del trabajador, en alguna Institución de Seguridad social; - - - g).- Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su dependencia el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas; y - - - h).- La constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus salarios básicos para integrar un fondo de la vivienda, a fin de establecer sistemas que permitan otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas, para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos. - - - Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos (...).

Artículo 54.- Los empleados públicos, en materia de seguridad social tendrán derecho a: - - - I.- La afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos (...) III.- Casas y departamentos en arrendamiento o en venta y terrenos a precios accesibles para habitación en los términos previstos por la Ley de la materia (...) VI.- Los beneficios derivados por riesgos y enfermedades de trabajo y por enfermedades no laborales, maternidad y paternidad. - - - Se consideran riesgos de trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo de las actividades que desempeñen en el centro de trabajo; - - - VII.- Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada, por invalidez, por viudez, por orfandad y por ascendencia, en términos de las disposiciones legales aplicables; - - - VIII.- La asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria para sus beneficiarios, comprendiéndose entre éstos a la esposa o concubina, ésta última en las condiciones que establece esta Ley; los hijos menores de dieciocho años y mayores cuando estén incapacitados para trabajar y los ascendientes cuando dependan económicamente del trabajador, estas prestaciones se otorgarán también a los beneficiarios de pensionados y jubilados en el orden de preferencia que establece la Ley (...).

“Artículo 55.- Las prestaciones, seguros y servicios citados en el artículo que antecede estarán a cargo de los Poderes del Estado y de los Municipios, a través de las instituciones que para el caso determinen.”

“Artículo 56.- Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del Artículo 54 de esta Ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.

El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

El trabajador que se hubiera separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación.”

De los preceptos transcritos se obtiene que el Gobierno del estado de Morelos y sus municipios están obligados con sus respectivos trabajadores, a proporcionales servicios de seguridad social en materia de salud, la cual comprende la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria tanto para el trabajador como para sus beneficiarios en caso de enfermedades no profesionales y maternidad, así como por riesgos de trabajo; en materia de vivienda, otorgando las facilidades necesarias para que el operario pueda adquirir en arrendamiento o propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o créditos para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos, y en materia de retiro, mediante el otorgamiento de pensiones a los trabajadores por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, y por viudez, por orfandad y por ascendencia a sus beneficiarios.

En relación con los servicios de seguridad social en materia de salud, los numerales transcritos facultan al Gobierno y municipios del estado de Morelos a celebrar convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social o con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Respecto de las obligaciones a cargo de aquéllos en materia de vivienda, los artículos preinsertos prevén que debe hacerse mediante aportaciones ante el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

Por otro lado, para garantizar el retiro decoroso del trabajador concluida su vida laboral, el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé que la pensión de que se trate se otorgará mediante decreto que expida el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establecen dicha ley y los demás ordenamientos aplicables, en el que resolverá si es o no procedente otorgar las pensiones por jubilación, cesantía en

edad avanzada e invalidez y las de viudez, orfandad y ascendencia para sus beneficiarios, en términos de las disposiciones legales aplicables.

En cuanto a este último punto cabe señalar, que el Acuerdo por medio del cual se emiten las bases generales para la expedición de pensiones de los servidores públicos de los municipios del estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el once de febrero de dos mil quince, establece que corresponde a los municipios (mediante acuerdo pensionatorio emitido por el cabildo del Ayuntamiento) otorgar a sus trabajadores las pensiones por jubilación, por cesantía en edad avanzada o por invalidez, o las pensiones por viudez, por orfandad y por ascendencia a sus beneficiarios, conforme con las bases ahí señaladas, como se advierte de los numerales 5, 18 y 19, que a la letra dicen:

"Artículo 5.- Los Servidores Públicos, así como sus beneficiarios, en materia de pensiones tendrán derecho a:

I. Pensión por Jubilación, por Cesantía en Edad Avanzada, por Invalidez, II. Por Viudez, por Orfandad, por Viudez y Orfandad, y por ascendencia, en términos de lo establecido en el presente ordenamiento".

"Artículo 18.- Las pensiones que correspondan a los Servidores Públicos adscritos a cualquiera de los Municipios del Estado de Morelos, establecidas en estas Bases Generales correrán a cargo del último Municipios (sic) en el que haya prestado sus servicios".

"Artículo 19.- para el caso de los servidores públicos contemplados en este título, las prestaciones a que se hace referencia este ordenamiento, se otorgarán mediante Acuerdo Pensionatorio que emita el Cabildo Municipal.

El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el Acuerdo Pensionatorio respectivo.

Si el servidor público se encuentra en activo, a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo Pensionatorio cesarán los efectos de su cargo.

Además, la Ley Orgánica Municipal del estado de Morelos en su artículo 38, fracciones VII y LXIV, señala:

"Artículo 38.- Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos municipios, por lo cual están facultados para:

(...) **VII.-** Aprobar el Presupuesto de Egresos, del Municipio, con base en los ingresos disponibles, mismo que contendrá la información que refiere el artículo 20, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

Indistintamente, dicho Presupuesto además de contemplar los recursos financieros para el pago de la plantilla de personal autorizada, y de la nómina de pensionistas, deberá integrar un estimado de los trabajadores y de elementos de seguridad pública, por pensionarse en el respectivo año fiscal (...).

(...) **LXIV.** Otorgar mediante acuerdo de la mayoría del Ayuntamiento, los beneficios de la seguridad social de sus trabajadores, y de los elementos de Seguridad Pública en lo referente a pensiones por Jubilación, Cesantía por Edad Avanzada, Invalidez, así como a los beneficiarios del servidor público por muerte, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos; y en la Ley de Prestaciones de seguridad social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública. (...)"

Como se ve, en materia de pensiones corresponde a los propios municipios cumplir directamente con las prestaciones en materia de seguridad social a su cargo, que están delimitadas en cuanto al tipo de servicio y por conducto de quién deben prestarse, en la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, como son en materia de salud y vivienda, que tales servicios deben proporcionarse a través de las instituciones expresamente señaladas para ello, subrogadas al Instituto Mexicano del Seguro Social o Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Crédito de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del estado de Morelos.

Cabe mencionar que, salvo las cuotas y aportaciones ante el Instituto de Crédito de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del estado de Morelos, no se advierte que los

trabajadores burócratas en el estado de Morelos y sus municipios, tengan la obligación de aportar cuotas para las pensiones que se han señalado, como sí lo hacen los trabajadores que se rigen tanto por la Ley del Seguro Social, como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Es importante también señalar, que los referidos trabajadores del estado y municipios de Morelos, tienen derecho a la jubilación desde los veinte años de servicio para el caso de los varones y dieciocho años de servicio para las mujeres, sin importar la edad, con un porcentaje de inicio del 50% y así progresivamente hasta llegar al 100% a los treinta y veintiocho años de servicio, respectivamente, como se prevé en el numeral 58 de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos:

Artículo 58.- La pensión por jubilación se otorgará a los trabajadores que hayan prestado sus servicios en cualquiera de los tres Poderes del Estado y/o de los Municipios, de conformidad con las siguientes disposiciones:

I.- La pensión por jubilación solicitada por los trabajadores, se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

- a).- Con 30 años de servicio 100%;
- b).- Con 29 años de servicio 95%;
- c).- Con 28 años de servicio 90%;
- d).- Con 27 años de servicio 85%;
- e).- Con 26 años de servicio 80%;
- f).- Con 25 años de servicio 75%;
- g).- Con 24 años de servicio 70%;
- h).- Con 23 años de servicio 65%;
- i).- Con 22 años de servicio 60%;
- j).- Con 21 años de servicio 55%; y
- k).- Con 20 años de servicio 50%.

Para los efectos de disfrutar ésta prestación, la antigüedad puede ser interrumpida o ininterrumpida.

Para recibir ésta pensión no se requiere edad determinada.

II.- Las trabajadoras tendrán derecho a su jubilación de conformidad con el siguiente orden:

- a) Con 28 años de servicio 100%;
- b) Con 27 años de servicio 95%;

- c) Con 26 años de servicio 90%;
- d) Con 25 años de servicio 85%;
- e) Con 24 años de servicio 80%;
- f) Con 23 años de servicio 75%;
- g) Con 22 años de servicio 70%;
- h) Con 21 años de servicio 65%;
- i) Con 20 años de servicio 60%;
- j) Con 19 años de servicio 55%; y
- k) Con 18 años de servicio 50%.

Para efecto de disfrutar esta prestación, la antigüedad se entiende como el tiempo laborado en forma efectiva, ininterrumpidamente o en partes.

Para recibir esta prestación no se requiere edad determinada.

El monto de la pensión mensual a que se refiere este artículo, en ningún caso podrá ser inferior al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta Ley.”

Otro dato importante es la edad para obtener la pensión por cesantía en edad avanzada, que inicia a los cincuenta y cinco años de edad y diez años de servicio con un 50% y así progresivamente aumentando un 5% por cada año de servicio, hasta llegar hasta los quince años de servicio en un 75%, conforme lo prevé el artículo 59 de dicha ley, que establece:

“Artículo 59.- La pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad, se separe voluntariamente del servicio público o quede separado del mismo con un mínimo de 10 años de servicio.

La pensión se calculará aplicando al salario y a los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:

- a).- Por diez años de servicio 50%
- b).- Por once años de servicio 55%
- c).- Por doce años de servicio 60%
- d).- Por trece años de servicio 65%
- e).- Por catorce años de servicio 70%
- f).- Por quince años de servicio 75%

(ADICIONADO, P.O. 16 DE ENERO DE 2013)

En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta Ley.”

Lo anterior revela, sin duda, las conquistas laborales de los referidos empleados. Sin embargo, el punto que sigue estudiar, refleja los obstáculos para materializar tales logros y el hecho conocido respecto de que muchos de los trabajadores están ejerciendo el derecho desde temprana edad y se retiran a partir de los veinte años de servicio, pero como no importa la edad, resulta que en muchos casos, un trabajador con cuarenta años y veinte de servicio, prefiere retirarse con una pensión vitalicia del 50 % de su ingreso; de modo que si la expectativa de vida del mexicano es de 79 años para los hombres y 75 para las mujeres, resulta que el tiempo en que la pensión se recibirá, es poco menos de cuarenta años, por un servicio prestado sólo por veinte años. Lo que augura, indefectiblemente, un colapso financiero para el estado de Morelos y sus municipios, si no se encuentra una forma efectiva de financiar las pensiones a su cargo a tiempo.

No obstante lo anterior, no es materia de este trabajo la búsqueda de las alternativas financieras para fondar el pago de las pensiones de los trabajadores en esta entidad federativa, sino las jurídicas en caso de que no se paguen las ya aprobadas por el Congreso o por el municipio en favor de algún trabajador.

5.4 Análisis de la Problemática jurídica del pago de las pensiones en el estado de Morelos.

¿Qué actitud jurídica debe asumir el beneficiado con una pensión otorgada por decreto del Congreso del estado de Morelos o por Acuerdo pensionatorio del Cabildo del Ayuntamiento de que se trate, cuando no le pagan su pensión?

Veamos sus implicaciones:

El primer problema se presenta porque ni el Congreso del estado, ni los cabildos de los ayuntamientos de la entidad federativa son considerados autoridades para efectos del juicio de amparo, cuando otorgan una pensión con base en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Lo anterior porque el criterio que impera en los Tribunales Colegiados, es que la circunstancia de que los Poderes del estado tengan la obligación de otorgar una pensión en los términos de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos o del Acuerdo de cabildo para otorgar las pensiones en los municipios, a los trabajadores que cumplen con los requisitos para obtenerla, corrobora que el acto por medio del cual se otorga (Decreto del Congreso o el Acuerdo de cabildo), así como el incumplimiento del pago de dicha pensión y la omisión de dar de alta en la nómina de pensionados y jubilados, no constituyen actos de autoridad para los efectos del amparo, sino el incumplimiento del ente patronal con las obligaciones de seguridad social derivadas de la ley o bien la manifestación del Estado, pero no como autoridad, sino en su faceta de órgano asegurador, pero finalmente, dicho acto emana en un plano de coordinación, no de supra a subordinación, lo que le impide que sea considerado acto de autoridad para los efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto

Lo anterior no obstante de que se trate de un Decreto o Acuerdo, que de primera impresión pudiera parecer acto de autoridad, por la propia naturaleza de su emisión, el cual incluso se publica en el Periódico Oficial del estado; sin embargo, tanto el Decreto como el Acuerdo (este último será materia de estudio más adelante), se emiten por disposición de la propia Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, a efecto de determinar la procedencia de las pensiones, en cuyo cuerpo normativo se fijan las bases para su procedencia; de modo que esa decisión aparentemente de autoridad, no es sino la del patrón y cuando mucho, en su otra fase de órgano asegurador, pues como se verá, son el estado y los municipios, respectivamente, los encargados de otorgar esa prestación, con recursos propios, pero no como autoridad, en términos de la jurisprudencia obligatoria que impera en este momento.

Como se advierte de la jurisprudencia siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 160995

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIV, Septiembre de 2011

Materia(s): Común, Administrativa

Tesis: 2a./J. 134/2011

Página: 1511

SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un doble carácter: a) De organismo fiscal autónomo cuando actúa frente a patrones y sujetos obligados, ejerciendo sus facultades de recaudación, administración, determinación y liquidación de las cuotas obrero patronales; y, b) De ente asegurador, cuando lo hace frente a los asegurados y sus beneficiarios, respecto de las prestaciones en especie y en dinero otorgadas por la Ley del Seguro Social. Bajo esas premisas, la resolución emitida por el Instituto, al decidir el recurso de inconformidad interpuesto, optativamente, por los asegurados o por sus beneficiarios, respecto de las prestaciones de seguridad social otorgadas por la citada Ley, no tiene el carácter de acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, por una parte, porque si bien dicho Instituto puede determinar sobre la procedencia de las prestaciones solicitadas no está investido de facultades de imperio que caracterizan a las autoridades, porque la relación entre ambos es de igualdad (coordinación), y al resolver sólo verifica el cumplimiento de los requisitos para otorgar una prestación; y, por otra, debido a que el artículo 295 de la Ley del Seguro Social prevé que las controversias entre el Instituto y los asegurados o sus beneficiarios serán resueltas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, juicio en el que el Instituto no acude como autoridad. En consecuencia, si no se está en presencia de un acto de autoridad el juicio de amparo promovido contra la referida resolución resulta improcedente, lo que hace inconducente examinar si se agotaron con anterioridad recursos, juicios o medios de defensa ordinarios, porque basta que quede evidenciada la señalada causa de improcedencia.

Contradicción de tesis 129/2011. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados en Materias Penal y de Trabajo y en Materias Administrativa y Civil, ambos del Octavo

Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito. 6 de julio de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Amalia Tecona Silva.

Esta jurisprudencia, desde mi consideración, tiene aplicación analógica con el tema que nos ocupa, pues igualmente resolvió que el organismo asegurador, tratándose de la resolución que decida si se otorga o no la pensión solicitada, no actúa en su carácter de autoridad, toda vez que si bien dicho Instituto puede determinar sobre la procedencia de las prestaciones solicitadas no está investido de facultades de imperio que caracterizan a las autoridades, porque la relación entre ambos es de igualdad (coordinación), y al resolver sólo verifica el cumplimiento de los requisitos para otorgar una prestación; sumado a que el artículo 295 de la Ley del Seguro Social prevé que las controversias entre el Instituto y los asegurados o sus beneficiarios serán resueltas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como se advierte de su transcripción:

Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por tanto, también cuando el Cabildo del ayuntamiento de que se trate, o el Congreso del estado de Morelos, deciden sobre la pensión de los trabajadores burocráticos de sus respectivas competencias, actúan como órganos aseguradores, conforme a lo dispuesto en el numeral 56¹⁶⁰ de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos y 19¹⁶¹ del Acuerdo por medio del cual se emiten las bases generales para la expedición de pensiones de los servidores públicos de los municipios del estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el once de febrero de dos

¹⁶⁰ "Artículo 56.- Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del Artículo 54 de esta Ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.

¹⁶¹ "Artículo 19.- para el caso de los servidores públicos contemplados en este título, las prestaciones a que se hace referencia este ordenamiento, se otorgarán mediante Acuerdo Pensionatorio que emita el Cabildo Municipal.

mil quince, y, al igual que en la Ley del Seguro Social, el artículo 114 de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, establece que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje es el competente para conocer y resolver las controversias individuales que se susciten entre un Poder Estatal o Municipio con sus trabajadores, como se advierte de su lectura:

Artículo 114.- El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre un Poder Estatal o Municipio con sus trabajadores; para conocer de los conflictos respectivos que surjan entre el sindicato y un Poder Estatal o Municipio, incluido el procedimiento de huelga; para conocer de los conflictos que surjan entre los diversos sindicatos y para llevar a cabo el registro y cancelación de los sindicatos de trabajadores al servicio de los tres Poderes del Estado o de los Municipios.

También tiene aplicación al respecto la jurisprudencia siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 164027

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXII, Agosto de 2010

Materia(s): Administrativa

Tesis: VIII.2o.P.A. J/32

Página: 2032

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO EMITE ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS U OMISIVOS, COMO ENTE ASEGURADOR, EN SUSTITUCIÓN DEL PATRÓN. De los criterios sustentados en las tesis 2a. CCIV/2001, 2a./J. 12/2002 y 2a. XXXVI/99, aprobadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.", "UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE

AMPARO." y "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.", se pone de manifiesto que la actual integración del Más Alto Tribunal de la Nación considera que es autoridad para efectos del amparo, el ente del Estado de hecho o de derecho que en una relación jurídica de subordinación emite actos a través de los cuales impone su voluntad en forma directa y unilateral, por la que crea, modifica o extingue, por sí o ante sí situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin requerir para ello de acudir a los órganos judiciales, ni del consenso de la voluntad del afectado. En ese contexto, es importante destacar que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene reconocido un doble carácter: uno, como organismo fiscal autónomo, en la determinación y recaudación de las cuotas obrero patronales; caso en el cual, actúa como autoridad con atributos propios que la ley le otorga para realizar esos actos, esto es, bajo una relación de supra a subordinación y, otro, como ente asegurador, en sustitución del patrón, como consecuencia del vínculo laboral entre el trabajador y aquél, o con base en un acto jurídico, mediante el cual se obliga a otorgar determinadas prestaciones en servicios, especie o en dinero al asegurado o a sus beneficiarios; caso en el cual actúa en un plano de igualdad con el asegurado y sus beneficiarios, dado que involucra el cumplimiento de ese convenio. Por consiguiente, el Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el carácter de autoridad cuando realiza actos positivos, negativos u omisivos que tienen su origen en una relación jurídica con sus asegurados y, por tanto, esos actos no son de autoridad para efectos del amparo, dado que, en esos supuestos, se conduce bajo una relación de coordinación entablada entre particulares, en la que éstos actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad, ya que existe una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación por tratarse de las prestaciones de seguridad social, respecto de las cuales el legislador ha considerado que los conflictos que se susciten entre el referido instituto y sus asegurados, corresponden al ámbito competencial de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de lo dispuesto en la fracción XX del artículo 123, apartado A, de la Constitución General de la República, y en el artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO.

Entonces, el Decreto por medio del cual se otorga la pensión (que aplicaría también para el Acuerdo pensionatorio de cabildo), sigue vigente y es exigible ante la autoridad competente en vía ordinaria, con independencia de la demora en el pago, pues uno de los requisitos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, es que el acto reclamado debe emanar de una autoridad; o bien de un particular que realice actos equivalentes a aquélla, pues así se desprende de lo previsto en el numeral 5, fracción II¹¹ de la Ley de Amparo, lo que en tal caso no sucede en el asunto que nos ocupa, toda vez que el incumplimiento del decreto por medio del cual se otorga la jubilación no constituye un acto de autoridad, ni un acto de particular equivalente al de autoridad, pues en ambos casos, el requisito indispensable para estimarlo como tal, entre otros, es que el acto surja de una relación de supra a subordinación, que da origen a la emisión de actos unilaterales a través de los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; lo que en el caso no se cumple, pues se trata de actos en un plano horizontal (de coordinación) entre un trabajador y el obligado al otorgamiento y cumplimiento del pago de la pensión correspondiente (patrón y asegurador). Lo que tiene sustento en la tesis aislada siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2009420

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 19, Junio de 2015, Tomo III

Materia(s): Común

Tesis: XVI.1o.A.22 K (10a.)

Página: 1943

¹¹ “Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

...II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general...”

ACTOS DE PARTICULARES. PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN. El artículo 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo prevé que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, los que se conceptualizan por la propia porción normativa, como aquellos mediante los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de forma unilateral y obligatoria, siempre que las funciones del particular equiparado a autoridad responsable estén determinadas por una norma general. De ahí que para considerar que el acto realizado por un particular equivale al de una autoridad y, por ende, es reclamable mediante el juicio constitucional, es necesario que sea unilateral y esté revestido de imperio y coercitividad, lo que implica que sea ajeno al ámbito privado o particular contractual. Además, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.", el concepto jurídico de "autoridad responsable" lleva implícita la existencia de una relación de supra a subordinación que da origen a la emisión de actos unilaterales a través de los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular. En consecuencia, para que los actos de particulares puedan ser considerados equivalentes a los de autoridad, deben reunir las características de unilateralidad, imperio y coercitividad, además de derivar de una relación de supra a subordinación; por exclusión, la realización de actos entre particulares en un plano de igualdad, que no impliquen una relación en los términos apuntados, impide que pueda atribuírsele a cualquiera de ellos el carácter de autoridad responsable.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Además, la jurisprudencia vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está determinada en el sentido de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, no es autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo cuando resuelve el recurso de inconformidad en el que se reclaman prestaciones de seguridad social. Lo anterior porque

al resolverlo sólo verifica el cumplimiento de los requisitos para otorgar una prestación; y, por otra, porque la Ley del Seguro Social prevé que las controversias entre el Instituto y los asegurados o sus beneficiarios serán resueltas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, juicio en el que el Instituto no acude como autoridad. Lo que se advierte de la jurisprudencia obligatoria siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 160995

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIV, Septiembre de 2011

Materia(s): Común, Administrativa

Tesis: 2a./J. 134/2011

Página: 1511

SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un doble carácter: a) De organismo fiscal autónomo cuando actúa frente a patrones y sujetos obligados, ejerciendo sus facultades de recaudación, administración, determinación y liquidación de las cuotas obrero patronales; y, b) De ente asegurador, cuando lo hace frente a los asegurados y sus beneficiarios, respecto de las prestaciones en especie y en dinero otorgadas por la Ley del Seguro Social. Bajo esas premisas, la resolución emitida por el Instituto, al decidir el recurso de inconformidad interpuesto, optativamente, por los asegurados o por sus beneficiarios, respecto de las prestaciones de seguridad social otorgadas por la citada Ley, no tiene el carácter de acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, por una parte, porque si bien dicho Instituto puede determinar sobre la procedencia de las prestaciones solicitadas no está investido de facultades de imperio que caracterizan

a las autoridades, porque la relación entre ambos es de igualdad (coordinación), y al resolver sólo verifica el cumplimiento de los requisitos para otorgar una prestación; y, por otra, debido a que el artículo 295 de la Ley del Seguro Social prevé que las controversias entre el Instituto y los asegurados o sus beneficiarios serán resueltas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, juicio en el que el Instituto no acude como autoridad. En consecuencia, si no se está en presencia de un acto de autoridad el juicio de amparo promovido contra la referida resolución resulta improcedente, lo que hace inconducente examinar si se agotaron con anterioridad recursos, juicios o medios de defensa ordinarios, porque basta que quede evidenciada la señalada causa de improcedencia.

Contradicción de tesis 129/2011. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados en Materias Penal y de Trabajo y en Materias Administrativa y Civil, ambos del Octavo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito. 6 de julio de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Amalia Tecona Silva.

Así, según la tendencia jurisprudencial, el Acuerdo y Decreto de los que se ha venido hablando, por medio de los cuales se autorizan las pensiones de los trabajadores burocráticos en el estado de Morelos, no constituyen actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

Adelantadamente se señala, que no estamos de acuerdo con tales criterios, pues creemos que en el caso que nos ocupa, particularmente respecto de una pensión ya otorgada por Acuerdo de Cabildo de alguno de los ayuntamientos de esta entidad federativa o por Decreto emitido por el Congreso del estado de Morelos, debe considerarse un acto de autoridad, pues dichos entes públicos, con tales actos, independientemente de su naturaleza, crean situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; además porque la tendencia de que los organismos aseguradores al emitir sus determinaciones no lo realizan en un plano de supra a subordinación, a que se refieren los criterios jurisprudenciales ya citados, tienen su origen en la Ley de Amparo anterior a las reformas publicadas el 2 de

abril de 2013¹⁶²; cuya redacción no preveía la fracción II del artículo 5 de la referida Ley, que ahora, con dicha reformas, establece:

“Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general...”

Hasta ahora, el tema de las pensiones, por lo menos en el Decimoctavo Circuito del Poder Judicial de la Federación que abarca el estado de Morelos, se había resuelto en los tribunales especializados en materia de trabajo; sin embargo, existió una problemática, para efectos de la competencia por materia, que ya fue resuelta, pues tratándose de pensionados o jubilados, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

¹⁶² “ARTICULO 5o.- Son partes en el juicio de amparo:

I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter...”

resuelto en jurisprudencia que la competencia para conocer del recurso de revisión contra la sentencia de amparo o de la resolución del incidente de suspensión en el que se reclamó la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del estado de Morelos, corresponde al tribunal colegiado de circuito especializado en materia administrativa, dando como razón esencial que si bien es cierto que las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que laboró, también lo es que al pensionarse o jubilarse surge una nueva relación con el Instituto mencionado cuya naturaleza es administrativa. Dicha jurisprudencia es la siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2015376

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II

Materia(s): Común, Administrativa

Tesis: 2a./J. 149/2017 (10a.)

Página: 654

INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO. Cuando se impugnan los preceptos legales que regulan el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del

Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a su devolución en caso de baja del servicio, la competencia para conocer del recurso de revisión contra la sentencia del juicio de amparo o de la resolución del incidente de suspensión corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, debido a que regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido Instituto a sus afiliados, cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien es cierto que las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que laboró, también lo es que al pensionarse o jubilarse surge una nueva relación con el Instituto mencionado cuya naturaleza es administrativa.

Además, que esa es la tendencia jurisprudencial actual, pues si bien en este Circuito Judicial Federal no hay aun juzgados federales especializados, en las entidades federativas en las que sí existe esa especialización, la tendencia es igual, esto es, que tratándose del tema de pensiones en amparo indirecto, la competencia recae en un juzgado especializado en materia administrativa, como se advierte de la siguiente jurisprudencia:

Época: Novena Época

Registro: 166110

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Octubre de 2009

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 153/2009

Página: 94

PENSIONES DEL ISSSTE. ES COMPETENTE EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN. La Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación precisa la competencia por materia de los Juzgados de Distrito en sus artículos 51, 52, 54 y 55, de los que se advierte que para fijar la competencia por materia en los juicios de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Ahora, si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. En este tenor, el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de una pensión a cargo del Instituto pertenece a la materia administrativa, porque no se cuestiona el derecho a obtenerla, ni está en juego su revocación, sino que esa prestación económica está otorgada a favor del trabajador o de su derechohabiente, y solamente se impugna su determinación líquida por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que le corresponden de acuerdo con la norma aplicable; de ahí que la competencia por materia para conocer del juicio de garantías instaurado en su contra se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa en los lugares en que exista esa competencia especial, sin perjuicio de que los órganos jurisdiccionales con competencia mixta conozcan de dichos juicios donde no exista la competencia especializada.

Debe precisarse que las jurisprudencias transcritas resuelven el tema de competencia. Sin embargo, como puede observarse en esta última jurisprudencia, ya se hace un asomo relativo a que es que la relación surgida entre el pensionado y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. Aunque en el caso del estado de Morelos, tienen una cuestión adicional, consistente en que es el propio ayuntamiento de cada municipio o el Congreso del estado quienes, autorizan las pensiones de los trabajadores del municipio de que se trate o del estado,

respectivamente; esto es, no se trata de un organismo distinto, porque el ayuntamiento o el propio Gobierno del estado son a la vez patrón y asegurador.

Es ineludible advertir otra problemática (dicho sea de paso), que con motivo de las jurisprudencias transcritas, se antoja insoslayable, como es ¿Qué autoridad en el estado de Morelos sería competente para conocer de las pensiones otorgadas y no pagadas?. En principio debe precisarse que si es negativa de pensión, la relación jurídica del trabajador no cambia; de modo que en esos casos sería el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje; empero respecto de las que ya se otorgaron y no se pagan, sería competente el Tribunal de Justicia Administrativa respecto de los ayuntamientos, empero no podría serlo para los actos del Congreso (decreto), toda vez que este tribunal es competente para conocer sólo respecto de actos administrativos emitidos (u omitidos) por el Poder Ejecutivo del estado y los ayuntamientos, conforme lo prevé el numeral 1¹⁶³ de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos.

Sin embargo, seguimos pensando que, en todo caso, por afinidad, para conocer, en su caso de la problemática de las pensiones (autorización o negativa) por afinidad, debe conocer el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, quien es el que aplica la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, de donde emana la regulación de las pensiones de los trabajadores del estado y los municipios (en general).

Ahora, ya hay visos de cambio de criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque no en jurisprudencia, sino en la argumentación de algunas resoluciones, en torno al tema de los organismos aseguradores (dígase Instituto Mexicano del Seguro Social), relativos a que debe estimarse como autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando resuelve conflictos relativos a las pensiones.

¹⁶³ Artículo 1. En el Estado de Morelos, toda persona tiene derecho a controvertir los actos, omisiones, resoluciones o cualquier otra actuación de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de sus organismos descentralizados, que afecten sus derechos e intereses legítimos conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, los Tratados Internacionales y por esta ley.

Así por ejemplo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶⁴, ya se señaló en una ejecutoria, que los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación revelan la necesidad histórica de adoptar un criterio de identificación de la calidad de autoridad más amplio que el original consistente en determinar si se posee fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho. Y que tal necesidad de ampliar el concepto de autoridad, a fin de que el juicio de amparo cumpla con su función de tutela efectiva de los Derechos Humanos, fue atendida por el legislador al emitir la actual Ley de Amparo, no sólo con la adopción de las notas distintivas ya esbozadas en la jurisprudencia, sino también con la inclusión de la posibilidad de que los particulares sean llamados como autoridad al juicio de amparo, porque llevan a cabo actos equivalentes a los de autoridad. En suma, acotó que es dable concluir que por un lado se concibe a la autoridad, con independencia de su naturaleza formal, y los particulares adquieren la calidad de autoridad responsable cuando actúan en ejercicio de funciones o potestades públicas, o despliegan actos que la ley les permite o el Estado les concede.

A virtud de lo anterior, la referida Sala determinó en dicha ejecutoria, que los actos emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador, en el caso que se resuelve, son de autoridad en términos del referido artículo 5, fracción II, párrafo primero; lo cual excluye la posibilidad de que se le ubique en el párrafo segundo de la misma porción normativa, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social con independencia de su naturaleza formal dictó el acto que negó la pensión solicitada por la quejosa de forma unilateral y obligatoria.

También se señaló en la ejecutoria, que el Instituto, como ente asegurador, es un organismo descentralizado y al someterse a la jurisdicción laboral actúa en igualdad como todo particular, y en esos casos el juicio de amparo no puede sustituir a la jurisdicción ordinaria en la resolución de conflictos sobre seguridad social. Sin embargo precisó que tal

¹⁶⁴ Amparo en Revisión 772/2015 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, resuelta el veintiocho de octubre de dos mil quince. <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=183038> Consultada 07 de octubre de 2019.

remedio procesal, en materia de seguridad social, encuentra regulación especial en los artículos 295 de la Ley del Seguro Social¹⁶⁵, así como 899-A¹⁶⁶ a 899-G de la Ley Federal del Trabajo; los cuales tienen la amplitud de competencia y conocimiento que corresponde a la jurisdicción ordinaria, en materia de legalidad y probatoria, que no tiene el juicio de amparo en la medida que éste es una instancia subsidiaria de protección de los Derechos Humanos.

Sin embargo -acotó la Segunda Sala-, existen casos excepcionales en los que dicho organismo público, como ente asegurador, emite o ejecuta actos que afectan directamente la protección y garantía constitucional y convencional del derecho a la seguridad social o de cualquier otro derecho fundamental, como el derecho a la salud, de manera unilateral y obligatoria, además, de que los emite en ejercicio de sus funciones que están determinadas por las normas generales que reglamentan la garantía y satisfacción del derecho a la seguridad social, y para combatirlos es necesario y eficaz acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin agotar la jurisdicción ordinaria en materia de seguridad social. En esos casos no se puede desconocer que el Instituto actúa como autoridad para efectos del amparo, en términos del artículo 5o., fracción II, párrafo primero de la Ley de Amparo, pues con el acto de aplicación consistente en la resolución que niega el otorgamiento de la pensión de viudez a la quejosa, de forma unilateral, esto es, no en un plano de igualdad, le niega ese beneficio. Lo anterior porque el Instituto Mexicano del Seguro Social presta un servicio público para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado mexicano en materia

¹⁶⁵ Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patronos y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁶⁶ Artículo 899-A. Los conflictos individuales de seguridad social son los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-Ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

La competencia para conocer de estos conflictos, por razón de territorio corresponderá a la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje del lugar en el que se encuentre la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social a la cual se encuentren adscritos los asegurados o sus beneficiarios.

En caso de que se demanden únicamente prestaciones relacionadas con la devolución de fondos para el retiro y vivienda, corresponderá la competencia a la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje de la entidad federativa donde se encuentre el último centro de trabajo del derechohabiente.

de seguridad social. Tal es el mandato contenido en el artículo 4 de la Ley del Seguro Social, el cual coincide con su calidad del servicio que se presta, de manera universal y en atención al interés social y general, a todos quienes cumplan los requisitos previstos en la ley para ser incorporados en ese régimen de seguridad social y gozar de las prestaciones que taxativamente surgen y se otorgan conforme a las disposiciones de la ley que lo regula. En el ejercicio de esa actividad, los particulares ejercen derechos configurados legalmente y su protección se encuentra prevista en ley, y para el ejercicio de esos derechos los particulares se encuentran en una relación de asimetría con dicho Instituto.

En la prestación de ese servicio público, el Instituto está facultado para emitir actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de manera unilateral u obligatoria, o bien puede incurrir en omisión de actos que de realizarse crearían situaciones, modificarían o extinguirían situaciones jurídicas. Tal es el caso de determinaciones sobre la procedencia o no de prestaciones de seguridad social, previstas en la ley a la que tienen derecho los particulares, las cuales se emiten de forma unilateral y de manera vinculante para los particulares, y que prevalecen hasta que se dicta el laudo o resolución que las invaliden en el juicio o medio de defensa procedente.

Por último- señaló la referida Sala- que la función del Instituto Mexicano del Seguro Social está prevista y regulada en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, constitucional y en la Ley del Seguro Social, de manera que no entabla relaciones con los particulares en el ámbito de la autonomía de la voluntad, sino en los términos vinculantes de las propias normas generales que rigen su función.

Cabe mencionar que los hechos que dieron origen a dicha revisión es la resolución en que se negó a la quejosa una pensión por viudez, en la que se aplicó el numeral 154, fracción II¹⁶⁷ de la Ley del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el

¹⁶⁷ “ARTÍCULO 154.- No se tendrá derecho a la pensión de viudez que establece el artículo anterior, en los siguientes casos:

I.- Cuando la muerte del asegurado acaeciere antes de cumplir seis meses de matrimonio;
II.- Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace; y

tres de diciembre de mil novecientos setenta y tres, cuya norma se reclamó, lo que ya torna procedente el juicio de amparo indirecto, sin necesidad de agotar los recursos ordinarios, conforme lo prevé el numeral 61, fracción XIV¹⁶⁸ de la Ley de Amparo.

Así, la Segunda Sala del Alto Tribunal concluyó que de manera excepcional, el juicio de amparo indirecto es procedente para conocer de los actos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador, y en los que sea necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados; pues debe tenerse en cuenta que en el presente caso, se advierte que el oficio atribuido a la autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social contiene una resolución en la que se niega la pensión de viudez, con base en el artículo 154, fracción II, de la Ley del Seguro Social, el cual la quejosa tilda de inconstitucional.

Como apunte también resulta pertinente señalar que en la referida ejecutoria la Segunda Sala expuso que en el caso no se aplicaba la jurisprudencia de rubro “SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE

III.- Cuando al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

Las limitaciones que establece este artículo no regirán cuando al morir el asegurado o pensionado la viuda compruebe haber tenido hijos con él.”

¹⁶⁸ Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

... XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento;

RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL.”, que ya se transcribió en párrafos precedentes de este trabajo, por estimar que el presente asunto reviste características excepcionales, si se tiene en consideración que el oficio atribuido a la autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social contiene una resolución en la que se niega de forma unilateral y obligatoria la pensión de viudez, en un plano de supra a subordinación y, por ende, no de mera coordinación, con base en el artículo 154, fracción II, de la Ley del Seguro Social, el cual la quejosa tilda de inconstitucional.

Lo anterior revela, desde mi consideración, que aunque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en algunas partes de la ejecutoria señala tajantemente que el Instituto Mexicano del Seguro Social es autoridad para los efectos de la procedencia del juicio de amparo, cuando resuelve respecto de las pensiones, por constituir no una relación de coordinación, sino de supra a subordinación, finalmente en la inaplicación de la señalada jurisprudencia introduce el tema de la impugnación de la norma (artículo 154 fracción II de la Ley del Seguro Social) para justificar sus argumentos, lo que finalmente parece ser un dejo de falta de contundencia al respecto.

Con independencia de lo anterior, se presenta otra problemática en relación con el juicio en sede ordinaria, como es la falta efectividad del eventual laudo que se llegue a dictar en contra del omiso en pagar la pensión ya autorizada.

Así, debe entenderse que al beneficiado con la pensión decretada y no pagada, no le queda otro camino, más que la vía ordinaria laboral ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del estado de Morelos, pues éste es quien aplica la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, que es la norma en la que se regulan las pensiones, en los términos ya vistos en párrafos precedentes. Esto es, que en caso de impago, el interesado acudiría a dicho tribunal como si se tratara de inconformar en contra del Decreto o Acuerdo por medio del cual se le negara la pensión solicitada, lo que a todas luces se revela injusto, cuando ya está autorizada dicha pensión.

Además, no existe alguna sanción económica o de algún otro tipo, desde el inicio del juicio, que sirva como medida de apremio en contra del obligado a pagar la pensión, a fin de vencer su resistencia a cumplirla, lo que genera el desinterés en el cumplimiento puntual del pago; pues de todas formas se beneficia el obligado, si se atiende a que al no existir sanción, el laudo que se llegue a dictar sólo condenaría al pago de las pensiones vencidas y no pagadas; por lo que de cualquier modo, será la misma cantidad que debe pagar mensualmente desde el inicio del juicio, hasta su terminación; esto es, resulta la misma cantidad que debe pagar en el primer mes de que inició el juicio, que si la pagara al cabo de diez o doce meses o cualquier otro número de meses que durara el juicio. En otras palabras: la misma cantidad mensual debe pagar el obligado incumplido desde el primer mes de otorgada la pensión, que si empieza a pagarla dos años después, por virtud de un laudo, en claro perjuicio del pensionado, pues pueden pasar incluso años en la duración del juicio, los mismos que estaría el pensionado sin recibir el pago de la pensión, no obstante que ya está determinada su procedencia por el ente facultado, en términos de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos.

Por otra parte, en el supuesto de obtener laudo favorable, los artículos 123 y 124 de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, establecen:

“Artículo 123.- Las resoluciones del Tribunal serán inapelables y se cumplirán desde luego por la autoridad correspondiente.

Artículo 124.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

I.- Con multa hasta de 15 salarios mínimos; y

II.- Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.”

Como se ve, las resoluciones dictadas por el Tribunal Estatal de referencia son inapelables y deben cumplirse de inmediato; señalándose que las infracciones previstas en la ley que no tengan precisada sanción, y la propia desobediencia de las resoluciones se castigará con multa de quince días o con destitución del infractor.

Sin embargo, tal disposición resulta ineficaz para ejecutar un eventual laudo condenatorio cuando el demandado algún ayuntamiento, lo que desde mi consideración, viola en perjuicio del interesado la tutela jurisdiccional efectiva, por la dificultad que se genera para ejecutar el laudo.

En efecto, por la importancia y trascendencia que tiene para comprender en su integridad el presente trabajo de investigación, se analiza el contenido de la ejecutoria de la Controversia Constitucional 253/2016¹⁶⁹ del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación promovida por el municipio e Amacuzac, Morelos (aunque ya existen otras en el mismo sentido).

De dicha ejecutoria se advierte que el veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cynthia Anabell Martínez Román, en su carácter de Síndica del Ayuntamiento de Amacuzac, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en representación de dicho Municipio, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades del Estado de Morelos que a continuación se señalan:

1. Congreso del Estado.
2. Gobernador Constitucional.
3. Secretario de Gobierno.
4. Secretario del Trabajo y Productividad.

¹⁶⁹ Controversia Constitucional 253/2016, resuelta por Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día quince de noviembre de dos mil diecisiete.
<http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Resultados.aspx?Tema=&Consecutivo=253&Anio=2016&TipoAsunto=9&Pertenececia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MaterialID=0>

5. Director del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”.
6. Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

Como actos de invalidez, el municipio actor señaló su demanda:

Una disposición general: el Artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil; y, un acto: la asunción de competencia por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, para el efecto de ordenar la revocación de mandato o destitución del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Amacuzac, con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, consistente en el acuerdo dictado el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, dentro del juicio laboral 01/1032/13¹⁷⁰, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece la procedencia de la controversia constitucional entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Como antecedentes del caso que se señaló en la ejecutoria que se analiza, que el dos de diciembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, por conducto del actuario adscrito al mismo, notificó al Ayuntamiento del Municipio de Amacuzac, el acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, por el que se impone al Presidente Municipal, como sanción por incumplimiento al laudo dictado en el juicio laboral número 01/1032/13, la destitución del cargo, fundándose en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad.

Como conceptos de invalidez, el municipio de referencia expuso que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, establece que las infracciones

¹⁷⁰ En tal proveído se acordó lo siguiente: “[...] ÚNICO. EN ATENCIÓN A LOS CONSIDERANDOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, POR UNANIMIDAD DE VOTOS [...] SE DECRETA LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE AMACUZAC, MORELOS [...]”

a ese ordenamiento que no tengan prevista otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios, sanción que será impuesta en su caso, por el mencionado tribunal.

Luego agregó, que la disposición referida “lo es únicamente para sancionar a servidores públicos de libre designación, es decir, aquellos que ostentan el carácter de funcionarios, que por su naturaleza son designados, mediante el nombramiento correspondiente de un superior jerárquico y para operar una administración pública y no para aquellos que son electos por el mandato del pueblo, a través del voto o sufragio, como lo es el Presidente de Amacuzac, Morelos; y dado que existe un procedimiento especial para sancionar y separar del cargo a los integrantes de un cabildo”, resulta que dicha norma transgrede el artículo 115 de la Constitución Federal pues sólo establece el concepto de ‘infractor’, sin distinguir entre los cargos de elección popular, como ocurre con los miembros de los ayuntamientos, y los que derivan de un nombramiento expedido por un superior jerárquico.

Abundó que la disposición constitucional “otorga de manera única y exclusiva la facultad y competencia a las Legislaturas Locales, esto con acuerdo de sus dos terceras partes de sus integrantes, el PODER DE SUSPENDER AYUNTAMIENTOS, DECLARAR QUE ÉSTOS HAN DESAPARECIDO Y SUSPENDER O REVOCAR EL MANDATO A ALGUNO DE SUS MIEMBROS, POR ALGUNA DE LAS CAUSAS GRAVES QUE LA LEY LOCAL PREVENGA, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos a que a su juicio convengan, es decir nuestra Constitución Federal prevé un procedimiento especial que se debe llevar a cabo por las Legislaturas Locales, para poder destituir, suspender o revocar el mandato de un Presidente Municipal”.

Después acotó que el artículo 41 de la Constitución del Estado de Morelos, en respeto a la Ley Fundamental, establece el procedimiento que debe llevar a cabo la Legislatura de la entidad para suspender o revocar a alguno de los miembros de los

ayuntamientos, no así ningún otro órgano, entidad u organismo, concretamente, señala que el Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar, a petición del Gobernador o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados, la desaparición de un ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes o la suspensión de alguno de ellos, concediendo previamente a los afectados oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Por último adujo el municipio que por su parte, los numerales 183 y 184 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, establecen el procedimiento que debe seguirse para declarar que un ayuntamiento ha desaparecido o para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por lo que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje carece de competencia para determinar la destitución de algún integrante de un ayuntamiento porque el vínculo entre ellos no se refiere a una relación de supra a subordinación del tipo de los que corresponden a su conocimiento, sino que se trata de una relación entre diferentes autoridades o poderes, por lo que no hay duda que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad y su aplicación en el caso, transgreden la Norma Suprema pues el citado tribunal carece de competencia constitucional para suspender o revocar el nombramiento de los miembros de un ayuntamiento, lo que afecta gravemente al pueblo de Amacuzac, Morelos, y supone una invasión a las atribuciones que constitucionalmente corresponden al Congreso de la entidad y, por tanto, se transgreden también en perjuicio del Municipio actor, los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica que consagran los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

Por lo que ve a la norma impugnada el Alto Tribunal sobreseyó la controversia constitucional, apoyándose en que resultaba improcedente, toda vez que no era el primer acto de aplicación de la norma, sino uno ulterior, dando las razones parar ello, particularmente, como hecho notorio, porque no era el primer acto de aplicación de la disposición general impugnada, pues ya se había promovido una controversia constitucional anterior, precisamente contra tal norma.

Y por lo demás, determinó que en relación con el acto reclamado del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del estado de Morelos, la controversia constitucional era oportuna.

Por su importancia se destaca, en relación con el acto impugnado, que la Segunda Sala del Alto tribunal analizó la causa de improcedencia hecha valer por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del estado de Morelos, consistente en que la determinación de destitución del Presidente Municipal de Amacuzac, constituye una resolución de carácter jurisdiccional, por lo que en su contra es improcedente la controversia constitucional. Cuya causa de improcedencia la estimó infundada la Sala de referencia, atendiendo a que es cierto que se ha establecido que es causa notoria y manifiesta de improcedencia de la controversia constitucional el que se impugnen resoluciones jurisdiccionales cuando se pretende que a través del medio de control constitucional, se revise la legalidad de tales resoluciones o las consideraciones que la sustentan, ya que la controversia constitucional no es un recurso a través del cual pueda someterse a revisión la misma cuestión litigiosa que en un procedimiento natural. Así, se advierte de la tesis 2a. CVII/2009¹⁷¹ de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA.”, que invocó el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje demandado, así

¹⁷¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 2777, registro 166464, cuyo texto señala: “El motivo manifiesto e indudable de improcedencia da lugar al desechamiento de plano de la demanda de controversia constitucional, acorde con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta tesitura, la impugnación de resoluciones jurisdiccionales en la demanda de controversia constitucional constituye un motivo manifiesto de improcedencia cuando de su análisis integral, de los escritos aclaratorios o de ampliación y de los documentos anexos a tales promociones, se aprecie con claridad que los actos cuya invalidez se reclama fueron emitidos por órganos jurisdiccionales o pueden atribuírseles, sin la existencia de elementos relativos a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, lo que constituye la excepción para la impugnación de tales resoluciones. Asimismo, esa petición de invalidez constituye un motivo indudable de improcedencia cuando derivado del análisis de los documentos iniciales del proceso constitucional existe certeza de que se está en presencia de la regla general y no de la excepción de la impugnación de resoluciones jurisdiccionales, lo que genera la plena convicción de que la causa de improcedencia se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustentara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.”

como de la jurisprudencia P./J. 7/2012 (10a.)¹⁷² intitulada: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES DE FONDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR SU PROPIO CONTENIDO, EN RAZÓN DE SUS EFECTOS Y ALCANCES, CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE CONLLEVA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA.”

No obstante lo anterior, señaló la Segunda Sala, el Tribunal Pleno ha precisado que el referido motivo manifiesto e indudable de improcedencia no se actualiza, aun cuando se impugne una resolución de carácter jurisdiccional, cuando la cuestión que se plantea atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, a fin de preservar su ámbito de facultades. Así se determina en la siguiente jurisprudencia P./J. 16/2008:¹⁷³

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO. El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional.

¹⁷² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, página 18, registro 2000966, cuyo texto señala: “El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia P./J. 16/2008, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.”; en la inteligencia de que la excepción a que se refiere dicho criterio no se actualiza cuando de la demanda de controversia constitucional se advierta, sin duda alguna, que no se está ante un conflicto competencial entre órganos, poderes o entes, sino que lo efectivamente impugnado son las consideraciones de fondo de la resolución de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, toda vez que la controversia constitucional no es un recurso por medio del cual pueda someterse a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en un procedimiento natural; por ende, en este caso se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que conlleva al desechamiento de plano de la demanda, en términos del artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

¹⁷³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1815, registro 170355.

En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.”

Y puntualizó que en el caso, el Municipio actor no pretende que el Alto Tribunal revise la legalidad de las consideraciones de fondo de la determinación a través de la cual el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, en acuerdo dictado el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis en el juicio laboral 01/1032/13, apoyándose en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, determinó aplicar como medida de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, la sanción consistente en la destitución del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Amacuzac, Morelos, sino el planteamiento de que la citada norma transgrede el artículo 115 de la Constitución, que otorga de manera única y exclusiva la facultad y competencia a las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, para suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mando a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que prevenga la ley local, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos a que a su juicio convengan, de suerte que la sanción impuesta al citado Presidente Municipal supone una invasión a las atribuciones que constitucionalmente corresponden al Congreso de la entidad y, por tanto, una infracción también en perjuicio del Municipio actor, a los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica que consagran los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal; aunado a que, en todo caso, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos carece de competencia para decretar la destitución de un miembro del Ayuntamiento.

Luego concluyó que en el caso, la cuestión a examinar no se refiere pues a la legalidad de las consideraciones de la resolución del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje demandado, sino a cuestiones que atañen al ámbito competencial de los Poderes

Legislativos locales y la posible afectación a la integración del Ayuntamiento del Municipio de Amacuzac, Morelos, en términos de la última jurisprudencia que citó.

En relación con el análisis de fondo de acto impugnado, la Segunda Sala estimó que en resumen, el actor adujo en los conceptos de invalidez, que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos carece de competencia para decretar la destitución del Presidente Municipal, por lo que debe declararse la invalidez del acto.

Y en suplencia de la queja deficiente, la Segunda Sala consideró que el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos interpretó en forma incorrecta lo dispuesto por el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, lo que motiva declarar la invalidez del acuerdo impugnado. Lo anterior en con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷⁴.

Para demostrar tal aserto, en primer lugar citó el contenido del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal:

“Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

¹⁷⁴ Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. (...)"

Del contenido de la norma desprendió lo siguiente:

- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, el que se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.
- Las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando se den los siguientes requisitos:
 - a) Que la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.
 - b) Que se actualice alguna de las causas graves que la ley local establezca.
 - c) Que a los miembros de los ayuntamientos se les conceda oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

En suma, precisó la Segunda Sala que la determinación de suspensión de alguno de los miembros del ayuntamiento, que debe fundarse en alguna de las causas graves que prevenga la ley local, causa una afectación al interés de la comunidad y no sólo el interés

particular de los miembros afectados del ayuntamiento; por ello, lo que se protege es la independencia del municipio autorizándose únicamente a las Legislaturas locales para afectar la integración del ayuntamiento, siempre y cuando cumplan todos los requisitos exigidos por la propia Constitución.

Para apoyar sus consideraciones, además de los criterios jurisprudenciales que se leen en la ejecutoria que se estudia, invocó la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 7/2004¹⁷⁵, en los términos siguientes:

“CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; asimismo, establece que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y se actualice alguna de las causas graves que la ley local prevenga; además, que los miembros de los Ayuntamientos deben tener oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar. De lo expuesto se colige que si bien el Órgano Reformador de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio, consignando facultades propias de éste y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, también prescribió que sólo a través de la existencia de causas graves que las leyes estatales hayan previsto, las Legislaturas Locales podrán ejercer las referidas facultades. En consecuencia, cualquier otro mecanismo contenido en una disposición local tendente a separar o suspender de sus funciones a un miembro de un Ayuntamiento, invade las atribuciones que constitucionalmente corresponden a los Congresos Estatales y, por ende, resulta contrario al citado precepto constitucional.”

Igualmente, la Segunda Sala dispuso que acorde con el artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República, la particular del Estado de Morelos, en su numeral 41, establece que el Congreso de la entidad podrá declarar, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, a petición del Gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados, la desaparición de un ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes o la suspensión de alguno de ellos, siempre que previamente

¹⁷⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Marzo de 2004, página 1163, registro 182006.

permita a los afectados rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, en los supuestos que expresamente consigna. La disposición local prevé:

“Artículo 41.- El Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar, a petición del Gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los Diputados del Congreso, la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes; o la suspensión de alguno de ellos, concediéndoles previamente a los afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, conforme a lo siguiente:

I.- Declarará la desaparición de Ayuntamientos cuando se hayan presentado previamente circunstancias de hecho como la desintegración del Cuerpo Edilicio o que éste se encuentre imposibilitado para el ejercicio de sus funciones conforme al orden Constitucional tanto Federal como Estatal;

II.- Podrá dictar la suspensión definitiva de un Ayuntamiento en su totalidad, en los siguientes casos:

- a).- Cuando el Municipio ha dejado de funcionar normalmente por cualquier circunstancia distinta a las señaladas como causa de declaración de desaparición de los Ayuntamientos;
- b).- Cuando el Ayuntamiento como tal, haya violado reiteradamente la Legislación Estatal o la de la Federación;
- c).- Cuando todos los integrantes del Ayuntamiento se encuentren en el caso de que proceda su suspensión en lo particular.

III.- Ordenará la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular, cuando el Munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a).- Quebrante los principios jurídicos del régimen Federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;
- b).- Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;
- c).- Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco Sesiones de Cabildo sin causa justificada;
- d).- Cuando reiteradamente abuse de su Autoridad en perjuicio de la Comunidad y del Ayuntamiento;
- e).- Por omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones;
- f).- Cuando se le dicte auto de formal prisión o vinculación a proceso por delito doloso, sancionado con pena privativa de libertad, y
- g).- En los casos de incapacidad física o legal permanente.

IV.- Acordará la revocación del mandato a alguno de los integrantes del Ayuntamiento, en el supuesto de que éste no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para el caso.

En caso de declararse desaparecido algún Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros cuando no procediere que entraren en funciones los Suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, el Congreso del

Estado designará entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos. Cuando el Congreso se encuentre en receso, la Diputación Permanente lo convocará a fin de verificar que se han cumplido las condiciones establecidas por esta Constitución.”

Expuso el Alto Tribunal, que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en su artículo 178 refiere la atribución del Congreso de la entidad, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, para declarar la desaparición de ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o suspender a alguno de sus integrantes¹⁷⁶, mientras que en sus numerales 181 y 182, señala los casos en que podrá suspenderse definitivamente a los integrantes del ayuntamiento o revocar su mandato, en los términos siguientes:

“Artículo 181.- Procederá la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular cuando el munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos que sean calificados como causas graves por el Congreso del Estado:

I.- Quebrante los principios jurídicos del régimen federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;

II.- Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;

III.- Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;

IV.- Cuando abuse de su autoridad en perjuicio de la comunidad y del Ayuntamiento;

V.- Por omisión en el cumplimiento de sus funciones;

VI.- Cuando se le dicte auto de formal prisión por delito doloso; y

VII.- En los casos de incapacidad física o legal permanente.

Declarada la suspensión definitiva se procederá a sustituir al suspendido por el suplente respectivo y si éste faltare o estuviere imposibilitado, el Congreso, a proposición en terna del Ayuntamiento de que se trate, designará al sustituto.”

“Artículo 182.- Cuando alguno de los integrantes del Ayuntamiento no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para el cargo, el Congreso del Estado, por acuerdo cuando menos de las dos terceras partes de sus miembros, acordará la revocación del mandato del munícipe de que se trate.

¹⁷⁶ Artículo 178.- Corresponde al Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, declarar la desaparición de Ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o suspender a alguno de sus integrantes en términos de lo dispuesto por el Artículo 41 de la Constitución Política Local.

Decretada la revocación, se procederá en los términos del último párrafo del Artículo anterior.”

Después precisó que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que impugna el Municipio actor, autoriza al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje para sancionar al infractor por el incumplimiento a la desobediencia de sus resoluciones, con la sanción de destitución, sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o del municipio, los cuales citó:

“Artículo 124.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

(...) II.- Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.”

Luego, la Segunda Sala interpretó la disposición transcrita, conforme con la Constitución Federal, particularmente respecto del artículo 115, fracción I, así como el artículo 41 de la Constitución del Estado de Morelos y 178, 181 y 182 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que la llevaron a considerar que la palabra “infractor” no incluye a los miembros de los ayuntamientos, pues de lo contrario se estaría transgrediendo el Texto Supremo, al estimarse facultado al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje para revocar de facto el mandato a uno de sus miembros, olvidando que el citado artículo 115 señala con toda claridad que únicamente las Legislaturas locales, “por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.”

Abundó la Sala referida, que si el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos no se interpreta conforme a la Constitución Federal, se incurre en un acto contrario a ésta, tal como ocurrió en la especie, pues el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje consideró que estaba en aptitud de destituir a un integrante del ayuntamiento, revocando de facto el mandato otorgado a éste, no obstante que la Ley Fundamental, así como a los preceptos de la Constitución del Estado de Morelos y Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos citados con antelación, sólo permiten que sea el Congreso del Estado quien determine tal destitución cumpliendo con los requisitos que la propia disposición suprema exige para afectar la integración de un municipio, impidiendo así que sea dicho Congreso el que califique, mediante el procedimiento correspondiente y cumpliendo con las exigencias constitucionales y legales, si la falta cometida constituye una causa grave que amerite la destitución de alguno de los integrantes del ayuntamiento.

En consecuencia, se expuso en la ejecutoria que se analiza, que dado que el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos no interpretó la norma conforme a la Constitución Federal, toda vez que destituyó directamente a un integrante del Municipio actor, en concreto, al presidente municipal, se impone declarar la invalidez del acuerdo dictado el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis dentro del juicio laboral 01/1032/13, del índice del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos que ordenó la destitución del Presidente Municipal de Amacuzac, Morelos.

Ahora, no se soslaya que la controversia constitucional que se ha venido analizando, tenga efectos sólo entre las partes contendientes, como lo acotó la Segunda Sala, en términos de los numerales 42¹⁷⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con el

¹⁷⁷ Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.--- En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.--- En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal¹⁷⁸, y sólo respecto del acuerdo impugnado dado que se decretó el sobreseimiento respecto de la disposición general controvertida.

Sin embargo, ello representa un recurso efectivo, pero no para el particular gobernado, sino para el municipio demandado en el juicio laboral de donde emana el acto impugnado (destitución), particularmente para los presidentes municipales del estado de Morelos, quienes en casos análogos, pueden acudir a este medio de defensa extraordinario (controversia constitucional) para evitar ser sancionados con la destitución (incluso hay también amparos indirectos que siguen esa línea de argumentación) en caso de que no cumplan con la eventual condena en su contra emitida en un laudo dictado por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, cuando alguno de los trabajadores exigiera el pago por la vía laboral, de la pensión por jubilación ya otorgada por acuerdo del cabildo del ayuntamiento de que se trate y no pagada, en desproporcional desventaja del actor en el juicio laboral, quien no tendría acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, pues definitivamente, no podría hacer cumplir el laudo.

Además de lo anterior, existe jurisprudencia temática al respecto, como se ilustra con la siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 159826

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1

¹⁷⁸ Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.--- En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 28/2013 (9a.)

Página: 184

REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVÉN ESA FIGURA PARA LA REMOCIÓN DE CUALQUIER FUNCIONARIO PÚBLICO ELECTO MEDIANTE EL VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009). Los citados preceptos de la Ley Electoral Local, en cuanto prevén la figura de la revocación del mandato popular, son violatorios de la Constitución Federal, pues este último Ordenamiento Fundamental dispone otros medios para fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos. En efecto, la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden los artículos del 386 al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional, es decir, los numerales señalados introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, pero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, sólo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa; de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral citada. Además, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen dichos preceptos de la Ley Electoral Local, que es la destitución de los servidores electos mediante el voto, puede obtenerse a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas que la propia legislación estatal regula, esto es, los artículos señalados, concretamente el numeral 387, disponen que para la revocación de gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para la procedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6o. y 7o. regula los actos u omisiones de los

servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos y, por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas señaladas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidad que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad indicada, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución Federal y cuyo objetivo final, que es la destitución, puede obtenerse mediante el diverso procedimiento denominado juicio político. Lo mismo ocurre en relación con la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación de mandato de éstos deberá llevarse a cabo en términos del artículo 115 constitucional. Así, el párrafo tercero de su fracción I prevé que las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegatos que a su juicio convengan. A su vez, el artículo 57 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua enumera los supuestos en que podrán ser suspendidos definitivamente los miembros de los Ayuntamientos, precisando que en estos casos se aplicará en lo conducente, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua. Por su parte, el artículo 387 de la Ley Electoral Local ordena que para iniciar el proceso de revocación de presidentes municipales, síndicos y regidores, se deberá estar a la causa o causas contenidas en el código municipal de la entidad. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad destacada, toda vez que el artículo 115 constitucional que permite la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, es claro al establecer que para ello deberá estarse a la ley local, por lo que si en el caso, es el Código Municipal para dicha entidad, el que ya regula la figura de la revocación tratándose de los integrantes de los Ayuntamientos, resultaba innecesario introducir un nuevo procedimiento que finalmente tiene el mismo objetivo, a saber, la destitución del servidor público electo mediante el voto.

Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. Diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y Procurador General de la República. 1o. de diciembre de

2009. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Otro problema que se presenta en los hechos, respecto de la revocación del mandato, es que resulta sustancialmente político, lo cual no garantiza una efectividad para el justiciable frente al impago de la pensión.

Lo mismo debe decirse en los casos en que el demandado en un juicio ante el referido tribunal sea el Gobernador del estado o el Congreso Local, pues en todos esos casos, tienen aplicación (analógica) las consideraciones de la Segunda Sala en la Controversia Constitucional que se ha venido analizando, además de la jurisprudencia transcrita, toda vez que se trata de cargos de elección popular.

Además, tratándose de la pensión por jubilación a cargo de las referidas autoridades, los trabajadores del Poder Ejecutivo del Gobierno del estado de Morelos y los del Congreso Local, ineludiblemente deben señalar como demandados a aquéllos, por su doble papel de patrones y aseguradores, y para el caso de que existiera una condena al pago, cuando no lo hicieren voluntariamente, no obstante haberla autorizado ya el Congreso Local, enfrentarían finalmente la inejecución del laudo, en mi consideración, sin posibilidad de hacerlo efectivo, porque si la orden de destitución es inconstitucional; respecto de los titulares de los puestos de elección popular, entonces, si el Tribunal estatal ordena la destitución de aquéllos por su contumacia a cumplir con la codena, tienen expedita la controversia constitucional para librarse de tal medida de apremio por el desacato a cumplir con el laudo.

En suma, en el caso que nos ocupa, resulta nugatorio el derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva en evidente perjuicio del burócrata, pues como bien lo apunta el Doctor Ricardo Tapia Vega¹⁷⁹, por una parte el Ayuntamiento está obligado a someterse

¹⁷⁹ Tapia Vega, Ricardo y Oliva Gómez Eduardo (coord.) Temas Selectos. Hacia el Ámbito del Derecho Municipal, No. 1, *Algunos problemas relacionados con el cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales dictadas en contra de Ayuntamientos* p. 68. Dialnet-HaciaElAmbitoDelDerechoMunicipal-706685.pdf Consultado 12 de octubre de 2019.

al imperio del órgano jurisdiccional dentro de un proceso, y los juzgadores pueden imponerle en lo general, aún por la fuerza, sus resoluciones; pero por otra parte, la propia norma jurídica establece diversas inafectaciones que hacen prácticamente imposible la ejecución directa de las resoluciones jurisdiccionales sobre el patrimonio municipal. Máxime que la Ley del Servicio Civil el estado de Morelos, solamente contiene en su artículo 124, las medidas de apremio para quien no cumpla con las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, la multa y la destitución del incumplido, como se advierte de su transcripción:

Artículo 124.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

I.- Con multa hasta de 15 salarios mínimos; y

II.- Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios... (Sic)

Por si fuera poco, existe la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que en el caso de que los ayuntamientos incumplan a un laudo pronunciado en un juicio laboral en el que figuraron como parte demandada, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando en la legislación estatal respectiva exista un procedimiento para ejecutarlo¹⁸⁰, como se advierte de la misma:

“AYUNTAMIENTOS. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL RESPECTIVA EXISTA UN PROCEDIMIENTO PARA EJECUTARLO. De la interpretación armónica de las jurisprudencias 2a./J. 85/2011, 2a./J. 31/2014 (10a.) y 2a./J. 79/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deriva que el incumplimiento a un laudo por parte de los Ayuntamientos no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando en la legislación estatal se desarrollen los procedimientos respectivos para ejecutarlo a través de los instrumentos legales que correspondan a ese fin, porque en estos casos las partes en el juicio se ubican en un plano de coordinación que caracteriza a las relaciones laborales, y a

¹⁸⁰ Localización: Décima Época, Segunda Sala, Gaceta del Semanario del Poder Judicial de la Federación, Tomo I, Libro 53, abril de 2018, p 478, Número de Tesis: 2a./J. 34/2018 (10a.), Laboral, Registro 2016588.

la igualdad procesal que subyace en ellas, que se extiende al ámbito de la ejecución de los laudos, sin que obste a lo anterior el hecho de que no se prevean el embargo ni el auxilio de la fuerza pública, porque éstos no son los únicos mecanismos para garantizar la plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales.”

Las consideraciones torales en las que se sustenta la jurisprudencia anterior, en la parte que interesan para este trabajo, es que se consideró lo siguiente:

“Entonces, tenemos que las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, por actuar los primeros en un plano superior a los segundos en beneficio del orden público y del interés social; se regulan por el derecho público que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos destaca el procedimiento contencioso administrativo y el juicio de amparo. Este tipo de relaciones, se caracterizan por la imperatividad, la coercitividad y la unilateralidad, lo cual supone la posibilidad legal de que la propia autoridad, u otras facultadas para ello, venzan cualquier tipo de resistencia que pudiera presentar el cumplimiento voluntario de los actos de autoridad correspondientes.

Ejemplo de una relación de supra subordinación es tratándose de un acto controvertido en los juicios contenciosos administrativos en donde la relación jurídica entre gobernado y gobernante no sufre una transformación por el solo hecho de que el órgano del Estado sea parte demandada (contraparte del gobernado actor).

Al respecto esta Segunda Sala ha sustentado el criterio siguiente:

Décima Época
Registro: 2000211
Segunda Sala
Jurisprudencia
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro V, Tomo 2, febrero de 2012
Materia común
Tesis 2a./J. 1/2012 (10a.)
"Página 894

"DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y SUS AUXILIARES, DEMANDADAS ANTE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE CONTROVIERTE EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD. En atención a que de una sentencia firme derivada de un juicio contencioso administrativo surge un derecho subjetivo para el actor (gobernado) y la obligación correlativa para el demandado (autoridad) es claro que el incumplimiento de ésta permite la incoación del procedimiento para hacer cumplir la sentencia ejecutoriada dictada en el juicio en que se hubiese declarado la invalidez del acto controvertido mediante el medio de defensa legal previsto por la ley que rige el acto para lograr el cumplimiento de aquella determinación. Por lo que, si a pesar de ello, no se cumple la sentencia, es claro que aquél puede acudir al juicio de amparo, porque tal omisión se traduce en una violación al derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al significar un obstáculo al derecho fundamental de pedir justicia o de obtener la ejecución de una sentencia anulatoria. Consecuentemente, las dependencias públicas y sus auxiliares, demandadas ante un Tribunal Contencioso Administrativo, son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo indirecto en el que se controvierte la omisión en el cumplimiento de la sentencia de nulidad dictada por aquél y, por ende, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los artículos 1o., fracción I y 11 de la Ley de Amparo, porque a pesar de que la autoridad haya figurado como demandada en el juicio de origen ello no transforma la relación de supra a subordinación que los órganos del Estado guardan con los gobernados en una relación de coordinación, porque no pierden su calidad de autoridad y gobernado."Consecuentemente, por las razones expresadas y de la interpretación armónica de las jurisprudencias 2a./J. 85/2011¹⁸¹, 2a./J. 31/2014 (10a.)¹⁸² y

¹⁸¹ Novena Época

Registro: 161652

Segunda Sala

Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIV, julio de 2011

Materia común

Tesis 2a./J. 85/2011

Página 448

DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).-La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas al disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, no significa la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede combatirse en el juicio de amparo, pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁸² Décima Época

Registro: 2006389

Segunda Sala

Jurisprudencia

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 6, Tomo II, mayo de 2014

Materia común

Tesis 2a./J. 31/2014 (10a.)

2a./J. 79/2014 (10a.)¹⁸³, dictadas por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el incumplimiento a un laudo por los Ayuntamientos del Estado de Jalisco, derivado de un juicio laboral en el que figuraron como parte demandada, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, porque en los artículos del 140 al 143, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, se desarrolla el procedimiento que deberá seguir el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco, para lograr la ejecución de los laudos en los juicios laborales burocráticos, contando con una amplia gama de instrumentos legales para ello, lo que ubica a las partes en un juicio; en un plano de coordinación que caracteriza a las relaciones laborales, y la igualdad procesal que subyace en ellas, y que también se extiende al ámbito de la ejecución de los laudos; sin que obste a lo anterior que no se prevea la institución del embargo, ni el auxilio de la fuerza pública.

Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, se formula bajo una redacción temática, es decir, de modo que resulte aplicable no solamente a los Ayuntamientos del Estado de Jalisco en donde se originó la presente denuncia de contradicción de tesis, toda vez que esta Suprema Corte de Justicia

Página 966

«Semanario Judicial de la Federación del viernes 9 de mayo de 2014 a las 10:34 horas»

ÓRGANOS DE GOBIERNO O DEPENDENCIAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE VERACRUZ. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). Conforme a la interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en especial lo resuelto en la contradicción de tesis 422/2010, de la que derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 85/2011 (*), el incumplimiento a un laudo por parte de los órganos o dependencias públicas del Estado de Veracruz en el que figuraron como parte demandada no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en tanto que el marco normativo de esa entidad prevé un procedimiento específico para darle ejecución, donde incluso puede llegarse a su forzoso acatamiento a través del embargo de bienes privados o propios de las autoridades demandadas; lo que basta para preservar el plano de coordinación que caracteriza las relaciones laborales y la igualdad que de éstas se pregonan.

¹⁸³ Décima Época

Registro: 2007066

Segunda Sala

Jurisprudencia

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 9, Tomo II, agosto de 2014

Materia común

Tesis 2a./J. 79/2014 (10a.)

Página 699

«Semanario Judicial de la Federación del viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas»

AYUNTAMIENTOS DE QUINTANA ROO Y YUCATÁN. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El incumplimiento a un laudo por los Ayuntamientos de Quintana Roo y Yucatán, derivado de un juicio laboral en el que figuraron como parte demandada, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque en el marco normativo de esas entidades federativas, los tribunales burocráticos estatales cuentan con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento y la ejecución de sus laudos, lo que supone que se ubican en un plano de coordinación que caracteriza a las relaciones laborales, y la igualdad procesal que subyace en ellas también se extiende al ámbito de la ejecución de los laudos; es decir, los Ayuntamientos demandados no actúan en un esquema de supra a subordinación, sino dentro de una relación laboral con el particular actor.

de la Nación, advierte que el tema interpretado es previsible que esté presente en otras disposiciones estatales o federales diversas, por lo cual, en acatamiento al artículo 17 constitucional, párrafo primero, es conveniente que para brindar seguridad jurídica en forma inmediata al resto del orden jurídico nacional, se genere un criterio que abarque el mayor número de casos que en un futuro se presenten, tomando en cuenta además, el artículo 94 constitucional, párrafo décimo y que los artículos 215 al 226, de la Ley de Amparo, no prohíben la emisión de criterios de mayor cobertura respecto de los casos que los originaron.

Como se ve, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya determinó en jurisprudencia obligatoria, en términos de lo previsto en el numeral 217¹⁸⁴ de la Ley de Amparo, que los municipios no son autoridad para los efectos del juicio de amparo, en caso de incumplan con la condena impuesta en un laudo pronunciado en un juicio laboral en el que figuraron como parte demandada, cuando en la legislación estatal respectiva exista un procedimiento para ejecutarlo, toda vez que como parte demandada se encuentran en un plano horizontal de coordinación frente al actor y que se someten a la decisión jurisdiccional del tribunal de arbitraje correspondiente.

Cuyo criterio al ser temático, en términos de lo establecido en la propia ejecutoria en comento, no sólo puede beneficiar a los municipios de esta entidad federativa, sino a las autoridades estatales demandadas en el juicio laboral burocrático local, si el titular demandado ejerce su función derivada de una elección popular.

Así, al contenerse en el artículo 124 de la ley burocrática local quedar la multa y la destitución del infractor como medida para coaccionar al demandado al cumplimiento del laudo, puede estimarse que existe un procedimiento para ejecutarlo y por tanto, no se

¹⁸⁴ Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

consideraría la desobediencia como acto de autoridad; consecuentemente, resultaría improcedente el juicio constitucional, en términos de la jurisprudencia transcrita en último término.

Conclusiones y Propuestas

Todo lo anterior revela la indefensión en que queda el beneficiado con la pensión jubilatoria, de cesantía en edad avanzada y viudez, en caso de que algún ayuntamiento, el Titular del poder ejecutivo del estado o el Congreso Local, como poder legislativo de la entidad federativa, incumplan con el pago de las pensiones que previamente autorizaron, pues en todos esos casos, se insiste, se trata de entes públicos que llegaron a esa titularidad por elección popular, por lo que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, no podrá destituirlos, como medida de apremio para hacer cumplir sus resoluciones y en caso de que así lo ordene, aquéllos tienen expedita la Controversia Constitucional, o el juicio de amparo indirecto como medio de defensa extraordinario para invalidar dicha orden, es decir, un recurso efectivo en su beneficio en contra de dicha decisión; que no tiene el actor que obtenga laudo favorable en contra de aquéllos.

De lo anterior podemos concluir que en el ordenamiento estatal ya analizado, existe la multa y la destitución (artículo 124¹⁸⁵ de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos) para quien no cumpla las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, es decir, que existe un procedimiento para ejecutar el laudo (resolución) (aunque no sea efectivo); lo que de suyo trae la inaplicación de la jurisprudencia de rubro “AYUNTAMIENTOS. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL RESPECTIVA EXISTA UN PROCEDIMIENTO PARA EJECUTARLO.” que ya se invocó; sin embargo, ya se vio que la destitución finalmente no podrá ejecutarse en los casos de los condenados que fueron electos por elección popular; de modo que no se

¹⁸⁵ Artículo 124.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

I.- Con multa hasta de 15 salarios mínimos; y

II.- Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

cumple con aquélla parte del principio de tutela jurisdiccional efectiva, pues resulta una dificultad el cumplimiento del laudo condenatorio en esos particulares casos.

Ya dijimos en la parte relativa al estudio de la tutela jurisdiccional efectiva, que abarca tres etapas: antes del juicio, durante el juicio y después de concluido; también señalamos, que el referido concepto abarca en esta última etapa, el debido cumplimiento de la resolución definitiva dictada en el procedimiento respectivo, lo que en el caso no se cumple, pues en los precisos casos que se han venido señalando, relativos a cuando se demanda y condena al titular que fue electo popularmente, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje finalmente no podrá destituirlo como sanción por su incumplimiento del laudo, toda vez que el facultado para ello es el Congreso Local. En este punto se hace notar que, como el Decreto en que se autoriza la pensión, es emitida por el Congreso Local, aplican las mismas razones de imposibilidad jurídica del mencionado tribunal para destituir al omiso a cumplir con el laudo, cuando es el demandado y condenado al cumplimiento del laudo.

Asimismo, estimamos que la multa de quince días de salario mínimo, también prevista en el numeral 124 de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, no es una medida eficaz para hacer cumplir al contumaz, pues resulta irrisoria, frente a los montos de alguna eventual condena.

Por otra parte, en el caso de los ayuntamientos del estado de Morelos, al autorizarse las pensiones que se han venido señalando, por medio de Acuerdo de Cabildo, resulta que, no se comparte la idea que ha dado origen a las jurisprudencias, cuya tendencia impera en este momento, en el sentido de que no se estiman actos de autoridad cuando un ente público emite actos en su carácter de patrón (equiparado) o con el carácter de asegurador (dígase Instituto Mexicano del Seguro Social, como ejemplo); pues en el caso específico del estado de Morelos, al otorgarse por medio del Acuerdo o Decreto del propio Cabildo respectivo, en los términos ya vistos, no debe ser dable que se desvincule del carácter de autoridad, pues finalmente determina la procedencia de la pensión, analizando cada caso en particular y emitiendo una resolución respecto de la que no hay diferencia alguna con las demás que emite en ejercicio de sus funciones; de modo que si se obligó a sí mismo de

un pago (el de la pensión autorizada) y lo omite, es evidente que la falta de pago debe considerarse como un acto de autoridad, para los efectos de procedencia del juicio de amparo, pues se deja al beneficiado con la pensión en total estado de indefensión, ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos y estar imposibilitado de vencer su contumacia. Además, se trata de un acto unilateral a través del cual se modifica una situación jurídica (la de tener autorizada la pensión) que afecta la esfera legal del particular (al no pagar la pensión decretada).

Lo anterior máxime que no podrá ejecutarse el fallo que se pudiera dictar en el juicio ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje contra el demandado que fue electo popularmente, como ya se ha venido señalando; cuyo obstáculo no tienen las resoluciones de la autoridad jurisdiccional en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social o contra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, como órganos aseguradores.

Además, en el caso, no aplican las razones torales de hecho que dieron lugar a la jurisprudencia señalada (“AYUNTAMIENTOS. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL RESPECTIVA EXISTA UN PROCEDIMIENTO PARA EJECUTARLO.”), pues en el caso, sí hay un procedimiento en la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos (lo que excluye la aplicación de dicho criterio en el caso que nos ocupa), aunque lo cuestionable, como se vio, es que resulta ineficaz para hacer cumplir las resoluciones del tribunal de arbitraje local, que es el génesis de esta investigación.

No pasa inadvertido que el Pleno en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito del Poder Judicial de la Federación, con residencia en esta ciudad, ya estableció en

jurisprudencia obligatoria, en términos del numeral 217¹⁸⁶ de la Ley de Amparo, que tratándose de controversias respecto de la negativa de otorgar la pensión o la omisión de emitir el acuerdo correspondiente por parte del Ayuntamiento, relativa a las pensiones por jubilación, cesantía en edad avanzada o viudez, es competente para conocer del asunto el referido Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, como se advierte de la siguiente jurisprudencia:

Época: Décima Época
Registro: 2014236
Instancia: Plenos de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 42, Mayo de 2017, Tomo II
Materia(s): Laboral
Tesis: PC.XVIII.L. J/3 L (10a.)
Página: 1426

PENSIONES POR JUBILACIÓN, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VIUDEZ. EL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS ES COMPETENTE PARA CONOCER Y RESOLVER LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES RELACIONADOS CON AQUÉLLAS, SUSCITADOS ENTRE UN MUNICIPIO DE LA ENTIDAD Y SUS TRABAJADORES O SUS BENEFICIARIOS. Acorde con los artículos 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 54, fracción VII, 57 a 59, 64 y 66 de la Ley del Servicio Civil, y 38, fracciones VII, LXIV, LXV y LXVI, de la Ley Orgánica Municipal, ambas del Estado de Morelos, los trabajadores al servicio de dicha entidad federativa y de sus Municipios, así como sus beneficiarios, tienen derecho a gozar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada y viudez, entre otras, como parte de la seguridad social que los Ayuntamientos deben proporcionar a sus empleados. En torno a dicha prerrogativa, la citada legislación establece requisitos y formalidades que deben cumplir tanto el trabajador o sus beneficiarios como el Municipio, y que es éste el facultado para resolver sobre el otorgamiento o la negativa de la pensión solicitada. En esas circunstancias, al constituir el otorgamiento de las

¹⁸⁶ Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

pensiones un derecho que se incorpora a la esfera jurídica de los trabajadores burocráticos como consecuencia de la relación laboral, el conflicto suscitado, ya sea por la negativa del Ayuntamiento patrón de otorgar la pensión solicitada, de recibir la solicitud respectiva, o bien, de emitir el acuerdo correspondiente dentro del plazo previsto en el artículo 38, fracción LXVI, indicado, debe conocerlo y resolverlo el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad federativa, en términos de los artículos 123, apartado B, fracción XII, constitucional y 114 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el cual está facultado para prevenir a la parte actora para que exhiba constancia de la solicitud que presentó ante el Ayuntamiento demandado o, incluso, desechar la demanda laboral si es que de los hechos manifestados en ésta se advierte que la solicitud no se presentó conforme al artículo 57 invocado.

PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DECIMOCTAVO CIRCUITO.

Sin embargo, esa tesis no tiene aplicación para el caso que nos ocupa, pues determinó la competencia del Tribunal Estatal cuando el Cabildo del Ayuntamiento de que se trate negó al trabajador burocrático la pensión o ha omitido pronunciarse respecto de la solicitada; empero en nuestro estudio se parte del supuesto de que ya está autorizada la pensión, pero se ha omitido su pago.

Además, una interpretación lleva a la conclusión de que dicha jurisprudencia no hace sino confirmar lo injusto que es someter al empleado burocrático municipal a un juicio ante el referido tribunal, a pesar de que ya está autorizada su pensión.

Asimismo, en caso de que el perjudicado con la omisión de pago de pensión obtenga laudo favorable, como así será, se confirma la hipótesis de que en ese caso la ejecutividad de un laudo deviene ilusoria, al no haber un procedimiento efectivo para ese fin en la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos. De ahí que no haya duda de que se viola en perjuicio del interesado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ante la inejecutabilidad del fallo, el mínimo vital, la dignidad de la persona, el propio derecho a la seguridad social, entre otros derechos fundamentales, pues en el caso particular las pensiones deben ser garantizadas de manera oportuna y sin demoras; sumado a que se debe disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social, con el fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva,

lo cual abarca también la concretización material del derecho a través de la ejecución efectiva de decisiones favorables dictadas¹⁸⁷.

Por ello, ante la evidente violación de derechos fundamentales, es que se propone la procedencia del juicio de amparo no sólo en contra del Acuerdo de Cabildo o Decreto del Congreso del estado en el que resuelven las pensiones, sino también, por mayoría de razón, contra la falta de cumplimiento de la pensión otorgada a los trabajadores burocráticos del estado de Morelos. Lo anterior, atendiendo a las reformas habidas al artículo 5, fracción II de la Ley de Amparo de 2 de abril de 2013, respecto del concepto de autoridad responsable, a efecto de que sea considerado un acto de autoridad, en una interpretación de mayor beneficio en favor del gobernado. Además, porque tales resoluciones no pueden desvincularse de la actividad propiamente de autoridad del Cabildo respectivo o del Congreso del estado, por lo que debe estimarse que corrobora que se trata de un acto de autoridad. Esto es, un acto de supra a subordinación para los efectos de procedencia del juicio de amparo indirecto, en los términos de las argumentaciones emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión que ya se señaló¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Véase CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO MUELLE FLORES VS. PERÚ SENTENCIA DE 06 DE MARZO DE 2019 p. 54

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf Consultado 25 de octubre de 2019.

192. En este sentido, con base en los criterios y elementos constitutivos del derecho a la seguridad social, y tomando en cuenta los hechos y particularidades del presente caso, las obligaciones del Estado en relación con el derecho a la pensión son las siguientes: a) el derecho a acceder a una pensión luego de adquirida la edad legal para ello y los requisitos establecidos en la normativa nacional, para lo cual deberá existir un sistema de seguridad social que funcione y garantice las prestaciones. Este sistema deberá ser administrado o supervisado y fiscalizado por el Estado (en caso de que sea administrado por privados); b) garantizar que las prestaciones sean suficientes en importe y duración, que permitan al jubilado gozar de condiciones de vida adecuadas y de accesos suficiente a la atención de salud, sin discriminación; c) debe haber accesibilidad para obtener una pensión, es decir que se deberán brindar condiciones razonables, proporcionadas y transparentes para acceder a ella. Asimismo, los costos de las cotizaciones deben ser asequibles y los beneficiarios deben recibir información sobre el derecho de manera clara y transparente, especialmente si se tomara alguna medida que pueda afectar el derecho, como por ejemplo la privatización de una empresa; d) las prestaciones por pensión de jubilación deben ser garantizadas de manera oportuna y sin demoras, tomando en consideración la importancia de este criterio en personas mayores, y e) se deberá disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social, con el fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, lo cual abarca también la concretización material del derecho a través de la ejecución efectiva de decisiones favorables dictadas a nivel interno.

¹⁸⁸ Amparo en Revisión 772/2015 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, resuelta el veintiocho de octubre de dos mil quince. <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=183038> Consultada 07 de octubre de 2019.

Sumado a que, por las razones apuntadas en este trabajo, no cabe duda que no podrá destituirse al cabildo, ni a los presidentes municipales, ni al Congreso del estado, ni en general a quien se desempeñe como servidor público por elección popular, en caso de que se produjera el impago de una pensión previamente autorizada, pues como ya se vio, son designados por elección popular y el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje no tiene facultades para destituirlos, sino el Congreso Local; de modo que el laudo que se llagase a dictar en un eventual juicio, no podría hacerse efectivo con la sanción referida destitución, ante el impedimento constitucional y legal en los que se basó el Alto Tribunal en la Controversia Constitucional que se ha estudiado en líneas precedentes, lo que también se traduce en una flagrante violación a la garantía de tutela jurisdiccional efectiva

Una segunda alternativa, a nivel local, es que se adicione en el numeral 124¹⁸⁹ de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, que la destitución prevista en la fracción II, no aplica en aquellos casos en que el demandado sea una autoridad electa popularmente, para que no quede duda de que no existe un procedimiento para ejecutar el fallo, a efecto de estimar que el incumplimiento del mismo constituye un acto de autoridad, allanando así los obstáculos para que sea procedente, desde luego, el juicio de amparo indirecto en caso de incumplimiento; en términos de la jurisprudencia “AYUNTAMIENTOS. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL RESPECTIVA EXISTA UN PROCEDIMIENTO PARA EJECUTARLO.”, que se citó en párrafos precedentes; y, en su momento, en caso de que se le conceda, se obligue al demandado a cumplirlo, por medio de los procedimientos y sanciones habidos en la Ley de Amparo, y de ese modo vencer su contumacia.

¹⁸⁹ Artículo 124.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

I.- Con multa hasta de 15 salarios mínimos; y

II.- Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

En tales condiciones, se propone que el referido artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos disponga:

Artículo 124.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

I.- Con multa hasta de 15 salarios mínimos; y

II.- Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

La destitución a se refiere la fracción II de este artículo, no tendrá aplicación cuando el demandado sea una autoridad electa popularmente.

Esta alternativa aplica tanto para los puestos de elección popular de ayuntamientos, como para los de elección popular en la entidad federativa (dígase Gobernador y Congreso del estado), en el caso de que sean demandados en juicio.

Además de lo anterior, a efecto de que el interesado empiece a gozar de su pensión en el menor tiempo posible, se incluya en la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, un procedimiento especial sumarísimo ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del estado de Morelos, en el que con la presentación de la demanda, acompañada del Decreto o Acuerdo en el que se otorgó la pensión, se ordene emplazar al demandado y que opere como única excepción o defensa, la de pago, y como prueba solamente la documental, fijándose una audiencia en la que se desahogarán las pruebas ofrecidas por las partes, se alegará y en la misma audiencia, sin dilación, se dictará la resolución correspondiente. Lo anterior en el entendido que la audiencia deberá fijarse para que se desahogue dentro del término de diez días a partir del dictado del auto admisorio y deberá emplazarse al demandado con cinco días de anticipación, por lo menos, a la fecha de la audiencia.

De ese modo, se evitaría la dilación intencional de los juicios, tan arraigado en los órganos jurisdiccionales, cuando de antemano se vislumbra un resultado que no beneficiará al demandado. Lo anterior, porque como se vio al plantearse la problemática de la presente

investigación, no existe un procedimiento efectivo para hacer cumplir al obligado, con el Decreto o Acuerdo pensionatorios, cuando se niega a pagar u omite el pago correspondiente de la pensión, no obstante que ya está autorizada, lo que evidencia la flagrante violación al derecho humano de tutela judicial efectiva del beneficiado con la pensión a que se ha hecho referencia y el derecho a la seguridad social, entre otras.

La propuesta se robustece, como ya se apuntó, si se considera que no se trata de dilucidar en el procedimiento especial que se propone, si el beneficiado con la pensión tiene o no derecho a ella, pues esa situación ya se definió ante el Congreso o ante el Cabildo del municipio de que se trate cuando se resolvió otorgar la pensión; de modo que no existe razón jurídica para que el obligado incumpla con el pago de la misma.

Sumado a lo expuesto, como no existe sanción por el impago de la pensión en la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos contra el incumplido, en una visión reparadora integral, se propone que a efecto de conservar el poder adquisitivo del dinero, se aplique en la condena el Índice Nacional de Precios al Consumidor, como factor de actualización del costo del dinero, de manera oficiosa, cuya tendencia empieza a permear en los tribunales del país.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Véase EXPEDIENTES: SDF-JDC-2250/2016 Y ACUMULADOS Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 31 de enero de 2017. https://www.te.gob.mx/EE/SDF/2016/JDC/2250/SDF_2016_JDC_2250-630471.pdf pp 93 a 96 consultado 20 octubre de 2019.

REFERENCIAS:

Bibliográficas.

Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, 17ª edición, editorial Porrúa, México 2018.

Burgoa, Ignacio, *el juicio de amparo*, 37ª edición, editorial Porrúa, México 2000.

Briseño Ruiz, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, 2ª ed, México, Oxford, 2015.

Carbonell, Miguel, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, editorial Porrúa, segunda edición, 2014 México 2014.

Carbonell, Miguel *El Debido Proceso en México*, Tirant lo Blanch, México 2019.

Cázares García, Gustavo, *Derecho de la seguridad social*, 2ª ed, México, Porrúa, 2010.

COMPILACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA PERSONA APLICABLES EN MÉXICO, TOMO I, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, México, primera Edición 2012 .

De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho* Editorial Porrúa 34ª Edición México 2005.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, Ed histórica México 2009

Etimología Jurídica, Poder Judicial de la Federación, Séptima Edición, México 2015.

Hernández Cervantes, Aleida, “*El cambio de paradigma en el sistema de pensiones mexicano en la Ley del Seguro Social*”, en Ruíz Moreno, Ángel Guillermo (coordinador) El

derecho Social en México a inicios del siglo XXI, una visión en conjunto. México, Ed Porrúa, 2007.

Las garantías sociales, Segunda Edición, Poder Judicial de la Federación, México noviembre de 2005.

Ovalle Favela, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, Editorial Oxford México 2007, Tercera Edición.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed Porrúa, México 2001.

Ramírez Chavero, Iván, *Derecho de la seguridad social*, México, Ed. Flores, 2017.

Tapia Vega, Ricardo, Becerril Gil, Anahiby y Oliva Gómez, Eduardo (coord.) TEMAS SELECTOS. HACIA EL ÁMBITO DEL DERECHO PRIVADO. *El proceso en clave de derechos humanos*.

Electrónicas

Diccionario de la Real Academia Española, consultado en: <http://www.rae.es/> Consultado 9 de mayo 2019.

<http://etimologias.dechile.net/?judicial> Consultado 9 mayo 2019.

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-adjetivo/derecho-adjetivo.htm> Consultado 9 mayo 2019.

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/tutela-judicial-efectiva/tutela-judicial-efectiva.htm> Consultado 9 de mayo 2019.

Diccionario del Español Jurídico, Real Academia Española
<https://dej.rae.es/lema/derecho-a-la-tutela-judicial-efectiva> Consultado 9 de mayo 2019.

Enciclopedia Jurídica <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/tutela-judicial-efectiva/tutela-judicial-efectiva.htm> Consultado 09 de mayo de 2019.

Tapia Vega, Ricardo y Oliva Gómez, Eduardo (coord.), TEMAS SELECTOS. HACIA EL ÁMBITO DEL DERECHO MUNICIPAL No. 1. *Algunos problemas relacionados con el cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales dictadas en contra de Ayuntamientos* Dialnet-HaciaElAmbitoDelDerechoMunicipal-706685.pdf

Tapia Vega, Ricardo, *Reflexiones sobre derechos humanos, derechos fundamentales y garantías*. Contextos jurídicos en clave de derechos humanos. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37974.pdf>

Tapia Vega, Ricardo, *Semblanza histórica y contenido esencial de los derechos humanos* <http://inventio.uaem.mx/index.php/inventio/article/view/558/1193>

Ferrer Arroyo, Francisco Javier, El debido proceso desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Revista Jurídica*, Año 14, N° 1, Mayo, Universidad de Palermo, Argentina, 2015, p. 156. https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-14/Revista_Juridica_Ano14-N1_06.pdf Consultado 11 de mayo de 2019.

El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal en México. Paola Iliana de la Rosa Rodríguez Universidad del Centro de México y Facultad de Derecho de la UASLP. p. 63 http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4917/alter_2_art._3.pdf?sequence=1&isAllowed=y Consultado el 9 de julio de 2019.

Murillo Morales, Jaime, El due process of law en el sistema constitucional mexicano, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 2010. pág 213 Y 214 <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/murillo.pdf> Consultado 9 de mayo de 2019.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 8/87, del 30 de enero de 1987, El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 Y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). pág 9 párrafo 25. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_08_esp.pdf Consultado 18 de mayo de 2019.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004, p. 24. Full text of_FERRAJOLI Derechos Y Garantias La Ley Del Mas Débil_TEXTO COMPLETO.html Consultado 13 de agosto 2019.

Aguilera Portales, Rafael Enrique, López Sánchez, Rogelio, Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli, p. 55, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2977/4.pdf> Consultado 13 de agosto de 2019.

Derechos Humanos y derechos fundamentales, Comisión Nacional de Derechos Humanos http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/concepto_3_2_2.pdf Consultado 15 de junio de 2019.

Convención Americana de Derechos Humanos, consultada en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm Consultada 10 de junio de 2019.

Alfredo Gozaíni, Osvaldo, El debido proceso constitucional. Reglas para el control de los poderes desde la magistratura constitucional, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 7, enero-junio 2018. Pág 77. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/cuc/article/view/2061/1623> Consultado 22 de mayo de 2019.

<http://dle.rae.es/?w=diccionario> Consultado 15 de junio de 2019

Gozaíni, Osvaldo A., El Debido Proceso <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2018/07/Debido-proceso.pdf> Consultado 8 de agosto de 2019. (no contiene numeración de página)

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm Consultada 10 de junio de 2019.

EL FENÓMENO DEL SOFT LAW Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DEL DERECHO INTERNACIONAL”, UNAM REVISTA DEL IJ VOLUMEN VI. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/160/257> Consultada 15 de agosto de 2019

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm> Consultada 15 de junio de 2019

Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, consultado en: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf Consultada 15 de junio de 2019.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, versión comentada pdf COMISIÓN PRESIDENCIAL COORDINADORA DE LA POLÍTICA DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS –COPREDEH-, Gobierno de la República de Guatemala. <http://www.aprodeh.org.pe/documentos/marco-normativo/legal/Pacto-Internacional-de-Derechos-Civiles-y-Politicos.pdf> Consultado 12 de agosto de 2019.

Anónimo. “Código Hammurabi”. Luarna Ediciones. Página 64. <http://www.ataun.net/BIBLIOTECAGRATUITA/CI%C3%A1sicos%20en%20Espa%C3%B1ol>

ol/An%C3%B3nimo/C%C3%B3digo%20de%20Hammurabi.pdf. Consultado 15 de mayo 2019

Biografías y vidas, la enciclopedia biográfica en línea. Juan Sin Tierra
https://www.biografiasyvidas.com/biografia/j/juan_sintierra.htm Consultado 15 de mayo de 2019

Acervo de la Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/17.pdf> Magna Carta (15 de junio de 1215) Consultado 13 de agosto de 2019.

LA REVOLUCIÓN FRANCESA <https://mihistoriauniversal.com/edad-contemporanea/revolucion-francesa/> Consultada 13 de agosto de 2019

<https://www.elcato.org/bibliotecadelalibertad/la-declaracion-de-independencia-html> La Declaración de Independencia y la Constitución de los Estados Unidos de América. Consultada 13 de agosto de 2019.

FIX ZAMUDIO Héctor. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824 Páginas 146 y 147.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/17.pdf> Consultada 22 de agosto 2019.

http://constitucion1917.gob.mx/en/Constitucion1917/Constituciones_de_Mexico.
constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Acta_Constitutiva_de_la_Federacion1
ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION 1824. Consultada 15 de junio 2019.

http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos1 Consultada 15 de junio 2019.

constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Leyes_Constitucionales1 Consultada 15 de junio 2019.

1

http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Bases_de_la_Organizacion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1 Consultada 15 de junio 2019.

http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Acta_Constitutiva_y_de_Reformas1 Consultada 15 de junio 2019.

http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1 Consultada 15 de junio 2019.

http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_1917_Facsimilar Consultada 15 de junio 2019.

Paola Iliana de la Rosa Rodríguez Universidad del Centro de México y Facultad de Derecho de la UASLP El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal en México. p 64

http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4917/alter_2_art._3.pdf?sequence=1&isAllowed=y Consultado el 9 de julio de 2019.

Gozaini, Osvaldo A., El Debido Proceso <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2018/07/Debido-proceso.pdf> Consultado 8 de agosto de 2019. (no contiene numeración de página)

Murillo Morales Jaime REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/murillo.pdf> Consultado 11 de agosto de 2019.

Fix Zamudio, Héctor, Constitución y proceso civil en Latinoamérica, México: unam, 1974, p. 77. Citado por Murillo Morales Jaime REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/murillo.pdf> Consultado 11 de agosto de 2019.

González Pérez, Jesús, El derecho a la tutela jurisdiccional, 3ª ed., Madrid: Civitas, 2001, p. 164. Citado por Murillo Morales Jaime REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL p. 236 a 239 <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/murillo.pdf> Consultado 11 de agosto de 2019.

Constitución Española de 1978, consultada en: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf Consultada 15 de junio 2019.

1 Constitución Española <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> Consultada 15 de junio 2019.

Constitución Política de Perú, https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio_Normativo.pdf Consultada 15 de junio 2019.

Zaldívar Lelo de la Rea, A, Juicio de Amparo (mexicano), en: Ferrer (coords.), Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, México, UNAM-IIJ, 2014, Segunda Edición p. 789 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf> Consultado 25 de junio de 2019.

Nugent, Ricardo, Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social, Néstor de Buen Lozano y Emilio Morgado Valenzuela (coord.), p. 603 <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/139-instituciones-de-derecho-del-trabajo-y-de-la-seguridad-social>, consultado el 3 de octubre de 2018.

https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang--es/index.htm. Consultado el treinta de septiembre de 2018.

Ojeda Avilés, Antonio La convergencia europea en materia de Seguridad social: los problemas de un Código internacional de prestaciones mínimas, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/84/est01.pdf, consultado el 25 de septiembre de 2018.

EXPEDIENTES: SDF-JDC-2250/2016 Y ACUMULADOS Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/EE/SDF/2016/JDC/2250/SDF_2016_JDC_2250-630471.pdf pp 93 a 96 consultado 20 octubre de 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO MUELLE FLORES VS. PERÚ SENTENCIA DE 06 DE MARZO DE 2019 p. 54 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf

Normativas.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950

Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos de 1966

Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos

Carta Magna de 1215 (Inglaterra)

Constitución de la Nación Argentina

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Constitución Política de la República de Chile

Constitución Española

Constitución Política de Perú

Convenio 102 de la OIT

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del Seguro Social

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Ley del Servicio Civil del estado de Morelos

Ley Orgánica Municipal del estado de Morelos

Ley de Amparo

Acuerdo por medio del cual se emiten las bases generales para la expedición de pensiones de los servidores públicos de los municipios del estado de Morelos

Controversia constitucional 121/2017 del índice del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actor municipio de Cuernavaca, Morelos. Sentencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2018.

Controversia Constitucional 253/2016 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación promovida por el municipio de Amacuzac, Morelos, <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Resultados.aspx?Tema=&Consecutivo=253&Anio=2016&TipoAsunto=9&Pertenececia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MaterialID=0>

Amparo en Revisión 772/2015 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, resuelta el veintiocho de octubre de dos mil quince. <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=183038> Consultada 07 de octubre de 2019.

Hemerográficas.

La Jornada 30 de agosto de 2019.

Jurisprudenciales.

Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, Registro 172759 *GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.*

Jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), Registro 2015591 *DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.*

Tesis: I.3o.C.79 K (10a.), Registro 2009343 *TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES.*

Tesis: I.3o.C.106 K, Registro 162506 *PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO.*

Tesis: 1a. LXXVI/2005, Registro 177539 *PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.*

Tesis: 1a. CCCXLVI/2018 (10a.), Registro: 2018777 *PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES.*

Jurisprudencia XXVII.3o. J/16 (10a.), Registro: 2008230 *SUBGARANTÍAS DE PRONTITUD, EFICACIA Y EXPEDITEZ CONTENIDAS EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO SON PRIVATIVAS DEL ÁMBITO JUDICIAL, SINO QUE SU DIMENSIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA COMPRENDE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO SEGUIDOS ANTE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO.*

"Tesis: 2a./J. 192/2007, Registro 171257 *ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.*

Tesis: 1a. CCXXXIX/2018 (10a.), Registro 2018637 *DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.*

Jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), Registro: 2015591 *DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.*

Tesis: III.4o.(III Región) 3 K (10a.), Registro: 2000115 *PACTA SUNT SERVANDA. CONFORME A DICHO PRINCIPIO, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN EMITIR SUS FALLOS EN CONCORDANCIA CON LAS CLÁUSULAS QUE COMPONENTEN LOS TRATADOS SUSCRITOS POR EL ESTADO MEXICANO.*

Jurisprudencia P./J. 185/2008, de rubro: " *ISSSTE. LA LEY RELATIVA CUMPLE CON LAS PRESTACIONES MÍNIMAS A QUE SE REFIERE EL **CONVENIO 102 SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)***

ADOPTADO EN GINEBRA SUIZA EL 28 DE JUNIO DE 1952, RATIFICADO POR EL ESTADO MEXICANO EL 12 DE OCTUBRE DE 1961 (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007”).

Jurisprudencia 2a./J. 34/2018 (10a.), de rubro **“AYUNTAMIENTOS. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL RESPECTIVA EXISTA UN PROCEDIMIENTO PARA EJECUTARLO.”**

Tesis: XVI.1o.A.22 K (10a.), **“ACTOS DE PARTICULARES. PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN.”**

Jurisprudencia 2a./J. 85/2011, Registro: 161652, **“DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES)”**.-

Jurisprudencia 2a./J. 31/2014 (10a.), Registro: 2006389, **“ÓRGANOS DE GOBIERNO O DEPENDENCIAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE VERACRUZ. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013)”**.

Jurisprudencia 2a./J. 79/2014 (10a.) Registro: 2007066 **AYUNTAMIENTOS DE QUINTANA ROO Y YUCATÁN. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.**

Jurisprudencia 2a./J. 1/2012 (10a.), "Registro: 2000211, **DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y SUS AUXILIARES, DEMANDADAS ANTE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE CONTROVIERTE EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD.**

Jurisprudencia 2a./J. 134/2011 **SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO**

DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL

Jurisprudencia 2a./J. 149/2017 (10a.) INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO.

Jurisprudencia: 2a./J. 153/2009 PENSIONES DEL ISSSTE. ES COMPETENTE EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN.

Jurisprudencia: P./J. 28/2013 (9a.) REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVÉN ESA FIGURA PARA LA REMOCIÓN DE CUALQUIER FUNCIONARIO PÚBLICO ELECTO MEDIANTE EL VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009).



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Cuernavaca, Morelos a 5 de noviembre de 2019.

**MTRO. PEDRO HURTADO OBISPO
COORDINADOR DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE
MAESTRÍA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T E.**

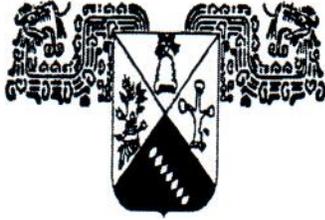
Por medio de la presente me dirijo a usted para manifestarle que habiendo sido designado por usted como revisor en el desarrollo del trabajo de tesis tendente a la obtención del grado académico de Maestro en Derecho con orientación terminal en el área de Derecho Civil, elaborado por el Licenciado en Derecho **NEMESIO HERNÁNDEZ LUNA**, con matrícula 47200704308, y que se intitula "**LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS PENSIONES BUROCRÁTICAS EN MORELOS Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS**", dicha investigación a mi parecer se ha concluido satisfactoriamente, por lo que otorgo mi VOTO APROBATORIO, ya que se trata de un trabajo de investigación original, en el cual el sustentante demuestra la hipótesis que plantea y en la que sigue métodos de investigación científica, y que incluye también las conclusiones y propuestas pertinentes.

Por todo lo anterior, manifiesto a usted que, en mi carácter de revisor de tesis de la citada investigación, la apruebe plenamente a efecto de que el interesado pueda continuar con los trámites pertinentes para la celebración de su examen recepcional.

ATENTAMENTE

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la del Dr. Julio Cabrera Dircio, escrita sobre un fondo blanco.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO
Profesor Investigador de Tiempo Completo de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Cuernavaca, Morelos a 5 de noviembre de 2019.

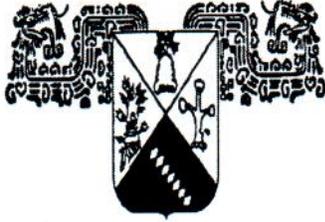
MTRO. PEDRO HURTADO OBISPO
COORDINADOR DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE
MAESTRÍA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T E.

Por medio de la presente me dirijo a usted para manifestarle que habiendo sido designado por usted como revisor en el desarrollo del trabajo de tesis tendente a la obtención del grado académico de Maestro en Derecho con orientación terminal en el área de Derecho Civil, elaborado por el Licenciado en Derecho **NEMESIO HERNÁNDEZ LUNA**, con matrícula 47200704308, y que se intitula "**LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS PENSIONES BUROCRÁTICAS EN MORELOS Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS**", dicha investigación a mi parecer se ha concluido satisfactoriamente, por lo que otorgo mi **VOTO APROBATORIO**, ya que se trata de un trabajo de investigación original, en el cual el sustentante demuestra la hipótesis que plantea y en la que sigue métodos de investigación científica, y que incluye también las conclusiones y propuestas pertinentes.

Por todo lo anterior, manifiesto a usted que, en mi carácter de revisor de tesis de la citada investigación, la apruebe plenamente a efecto de que el interesado pueda continuar con los trámites pertinentes para la celebración de su examen recepcional.

ATENTAMENTE

LADISLAO ADRIÁN REYES BARRAGÁN
Profesor Investigador de Tiempo Completo de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Cuernavaca, Morelos a 12 de septiembre de 2019.

**MTRO. PEDRO HURTADO OBISPO
COORDINADOR DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE
MAESTRÍA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T E.**

Por medio de la presente me dirijo a usted para manifestarle que habiendo sido designado por usted como revisor en el desarrollo del trabajo de tesis tendente a la obtención del grado académico de Maestro en Derecho con orientación terminal en el área de Derecho Civil, elaborado por el Licenciado en Derecho **NEMESIO HERNÁNDEZ LUNA**, con matrícula 47200704308, y que se intitula "**LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS PENSIONES BUROCRÁTICAS EN MORELOS Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS**", dicha investigación a mi parecer se ha concluido satisfactoriamente, por lo que otorgo mi **VOTO APROBATORIO**, ya que se trata de un trabajo de investigación original, en el cual el sustentante demuestra la hipótesis que plantea y en la que sigue métodos de investigación científica, y que incluye también las conclusiones y propuestas pertinentes.

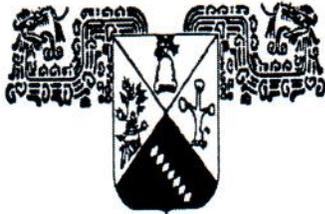
No omito mencionar que, el suscrito ya había venido trabajando con el sustentante en dicha investigación aún antes de la designación oficial como tutor principal.

Por todo lo anterior, manifiesto a usted que, en mi carácter de revisor de tesis de la citada investigación, la apruebe plenamente a efecto de que el interesado pueda continuar con los trámites pertinentes para la celebración de su examen recepcional.

ATENTAMENTE

DR. RICARDO TAPIA VEGA

**Profesor Investigador de Tiempo Completo "C" de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Cuernavaca, Morelos a 6 de noviembre de 2019.

MTRO. PEDRO HURTADO OBISPO
COORDINADOR DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE
MAESTRÍA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T E.

Por medio de la presente me dirijo a usted para manifestarle que habiendo sido designado por usted como revisor en el desarrollo del trabajo de tesis tendente a la obtención del grado académico de Maestro en Derecho con orientación terminal en el área de Derecho Civil, elaborado por el Licenciado en Derecho **NEMESIO HERNÁNDEZ LUNA**, con matrícula 47200704308, y que se intitula "**LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS PENSIONES BUROCRÁTICAS EN MORELOS Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS**", dicha investigación a mi parecer se ha concluido satisfactoriamente, por lo que otorgo mi **VOTO APROBATORIO**, ya que se trata de un trabajo de investigación original, en el cual el sustentante demuestra la hipótesis que plantea y en la que sigue métodos de investigación científica, y que incluye también las conclusiones y propuestas pertinentes.

Por todo lo anterior, manifiesto a usted que, en mi carácter de revisor de tesis de la citada investigación, la apruebe plenamente a efecto de que el interesado pueda continuar con los trámites pertinentes para la celebración de su examen recepcional.

ATENTAMENTE

Una firma manuscrita en tinta azul que parece decir "Juan Manuel Gómez Rodríguez".

DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ
Profesor Investigador de Tiempo Completo de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM



Bernardo Alfonso Sierra Becerra
Doctor en Derecho
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales



Facultad de Derecho y C.S. UAEM

Profesor de Asignatura

Cuernavaca, Morelos, noviembre 6 de 2019.

DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE LA FDCYS DE LA UAEM.
P R E S E N T E .

Me permito hacer de su conocimiento que he terminado de revisar el trabajo de investigación del alumno **Nemesio Hernández Luna**, con número de matrícula 47200704308, intitulado "*LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS PENSIONES BUROCRÁTICAS EN MORELOS Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS*", del programa educativo de Maestría en Derecho con orientación terminal en el área de derecho civil bajo la dirección del doctor Ricardo Tapia Vega.

De la lectura y análisis que se realiza del trabajo en comento, devienen los siguientes comentarios:

La metodología empleada parte de conocer los aspectos generales a los aspectos particulares, utilizando como técnicas de investigación principalmente la documental.

El trabajo de investigación contiene apartados teóricos y conceptuales que dan sustento a su investigación. La estructura de la investigación tiene un orden lógico y coherente, asimismo, el sustentante realiza análisis argumentativos interesantes.



Bernardo Alfonso Sierra Becerra
Doctor en Derecho
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales



Facultad de Derecho y C.S. UAEM

Profesor de Asignatura

La investigación en criterio del suscrito cumple con el requisito de manejar fuentes de información suficientes y bastantes, sobre el tema planteado.

En suma y tomando en consideración lo señalado hasta ahora, considero que se trata de una investigación de calidad, presentando una contribución científica en la materia, por lo que emito **mi voto aprobatorio**, deseando que el sustentante tenga un excelente desempeño en su examen profesional que realizará en breve y continúe el éxito profesional que le caracteriza.

ATENTAMENTE