

Experiencias de las comisiones estatales en la defensa específica de los derechos humanos laborales

*Errol Obed Ordóñez Camacho**

SUMARIO: I. Introducción. II. Sobre los derechos humanos laborales. III. Protección constitucional e instrumentos legales de los derechos de seguridad social. IV. Interpretación y alcances de los derechos de seguridad social definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. V. Casos específicos de los organismos locales en defensa de derechos humanos laborales. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. Introducción

En relación con el punto, mi intervención original tenía como propósito identificar algunos casos materia de los organismos locales para después brindar una opinión acerca de sus recomendaciones, el seguimiento y poste-

* Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

rior cumplimiento por parte de las autoridades involucradas, sin embargo, en el devenir de la investigación observé que parte de las inconsistencias en el respeto de los derechos humanos laborales podrían estar relacionadas con dos aspectos específicos: uno que obedece a la difusión, conocimiento e interiorización del contenido y alcance de este tipo de derechos, y el otro relacionado con la inobservancia de los precedentes judiciales por parte de las autoridades administrativas y entes de seguridad social,¹ de ahí que para puntualizarlos decidí replantear la estructura del artículo.

Bajo ese entendido, comenzaré con precisar ciertos antecedentes de los derechos laborales, el régimen normativo y protección de los derechos de seguridad social que forman parte de los consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal y que surgen de la relación obrero-patronal, los alcances e interpretación fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunos casos en los que han intervenido las comisiones estatales, para concluir con un llamado hacia la cultura de la legalidad que permita identificar y conceptualizar el derecho con independencia de los contenidos específicos de las normas jurídicas.²

II. Sobre los derechos humanos laborales

Derechos, como sabemos, son producto de la era del constitucionalismo social cuya primera declaración en el mundo

¹ Derivada en cierta forma de la falta de inclusión que de ellas realiza el artículo 217 de la Ley de Amparo.

² José Ramón Cossío Díaz, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM, 2001, pp. 282-290.

fue aportación de las discusiones del Poder Constituyente de Querétaro de 1916-1917, y que sirvió de modelo para que con posterioridad fueran incluidos en diversos documentos constitucionales, a saber, la alemana de Weimar de 1919, de Rumanía en 1923, de Turquía en 1924, de Grecia en 1927, de España en 1931 y de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1936.³

Este fenómeno produjo en el mundo occidental la concepción del Estado social o de bienestar social, mientras que en el mundo socialista se posicionó el Estado centralmente planificado e implicó el fin del esquema clásico que dividía a las Constituciones en una parte dogmática y otra orgánica, en tanto que actualmente las Constituciones también presentan una parte social en la que se recogen aspiraciones populares, se establecen programas sociales y se fijan metas a alcanzar por parte del Estado, invariablemente de su ubicación.⁴

Ahora bien, a pesar de que el constitucionalismo mexicano fue el artífice de estos derechos, en mi opinión, parecería que se le restó la importancia debida y proporcionada en cuanto a su defensa y operatividad, ya que el margen de garantías y protección quedaron reservadas al ámbito jurisdiccional, y si bien en 1992 se instituyó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 102, Base B, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispuso que no sería competente para conocer de asuntos laborales, pues –según se precisó en la

³ Jorge Carpizo McGregor, *Derechos humanos y Ombudsman*, 4a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 35-37.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías sociales*, México, 2004, Ediciones Corunda, pp. 7-11.

exposición de motivos—, se trataba de controversias propias de particulares y no existía la posibilidad de que una autoridad o servidor público atentara contra ese tipo de derechos, de modo que si una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón, aunado a que se estaría duplicando o se sustituirían las funciones propias de las juntas laborales, todo ello generó que la Comisión u organismos locales se abstuvieran de intervenir en asuntos cuyo tema central envolviera derechos de esta naturaleza.⁵

Aunque este tema fue superado con el Decreto de reforma constitucional publicado oficialmente el diez de junio de dos mil once, en el que se removió la materia laboral de los temas de incompetencia de la Comisión de los Derechos Humanos, lo que a *contrario sensu* reconoció la posibilidad de actuación de las organismos defensores de derechos humanos en temas laborales, me parece que nuestra realidad dista de haber materializado aquel ideal y pensamiento de justicia social que el constituyente buscó proteger y asegurar, para ello basta tener presente las cifras reportadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en cuyo Informe de Evaluación de 2014, pone de relieve que más del 60% de la población en México no cuenta con seguridad social.⁶

Así, a cien años de la Constitución parece un momento propicio para reflexionar acerca de los alcances, ámbito de protección y vías para la correcta operatividad de los derechos la-

⁵ Jorge Carpizo McGregor, *op. cit.*, pp. 87-98.

⁶ *Cf.*, http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf, p.38, consultada el 2 de mayo de 2017.

borales, en específico, los de seguridad social, cuya violación por parte de las autoridades y entes aseguradores, se anticipa, ha sido destacada por diversos organismos locales defensores de derechos humanos, de manera que de identificarse algún obstáculo que impida su andamiaje y observancia éste pueda ser materia de discusión y análisis para que a través de cauces institucionales se logre remover o superar, pues, aunado a que el Estado en todos sus niveles de gobierno tiene el compromiso de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos, entre ellos, los que derivan de la relación laboral,⁷ también existe la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los citados derechos fundamentales.

III. Protección constitucional e instrumentos legales de los derechos de seguridad social

El derecho a la seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a las personas para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular, en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén

⁷ Cf. Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

de la familia, y desde 1944, con la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es considerado como un derecho humano básico.⁸

En México, este tipo de derechos se encuentran reconocidos en los artículos 123, Apartado A, fracción XXIX, y 123, Apartado B, fracción XI, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 43 del Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires); 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero como de ellos no se desprenden los presupuestos de acceso a la seguridad social ni la forma de calcular el monto de las pensiones o retiros, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que se dejó al legislador ordinario la regulación de tales aspectos para establecer planes sostenibles que permitan acceder a las prestaciones de seguridad social, de modo que válidamente puede fijar reglas para la cuantificación mínima y máxima del salario de cotización.⁹

⁸ Organización Internacional del Trabajo, “Hechos concretos sobre la seguridad social”, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf, página consultada el 24 de abril de 2017.

⁹ Véase, 2a./J.7/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, t. II, p. 1531, de rubro: “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL MONTO DEL SALARIO DE COTIZACIÓN”.

Ahora bien, en la dogmática constitucional durante mucho tiempo estuvo vigente el criterio conforme al cual los actos emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no eran considerados actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, a saber, por considerar que eran emitidos entre particulares en un plano de coordinación, sin embargo, en la actualidad existe la posibilidad de acudir a esa vía para controvertir la omisión de responder una petición formulada por el asegurado, con la acotación de que contra la respuesta que se emita los instrumentos para dirimir las controversias suscitadas entre el instituto y los asegurados siguen previstos en el artículo 295 de la Ley del Seguro Social, en relación con el diverso 899-A de la Ley Federal del Trabajo, esto es, ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mientras que las que surjan entre el IMSS con los patrones y demás sujetos obligados corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al igual que las que se actualicen en materia de pensiones de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional, así como las que emite el ISSSTE.¹⁰

Nótese, a pesar de que el IMSS se constituyó como ente público, fue en esta integración, Décima Época, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la posibilidad de que el asegurado pudiera reclamar en amparo la omisión de responder una petición, sin embargo, se mantuvo el régi-

¹⁰ Véase 2a./I.66/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, junio de 2016, t. II, Materia Común, p. 898, de rubro: “INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR”; así como el artículo 7, fracciones VI y VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

men de competencias diferenciadas originalmente previstas por el legislador para los trabajadores, servidores y patrones, a saber, laboral y administrativa, a lo que se suma la distinta categoría que opera para los militares, marinos, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales del País, quienes se rigen por sus propias leyes, de conformidad con el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, de modo que tienen la posibilidad de prever sus sistemas pensionarios y su impugnación corresponderá al ámbito de la materia administrativa.

A propósito de este sistema de medios y competencias, especial atención debe hacerse a la reforma constitucional en justicia laboral, cuyo decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, transfiere la función jurisdiccional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial de la Federación y a los diversos Poderes Judiciales de las entidades federativas, ordena la creación a nivel federal de un organismo descentralizado para conocer de la conciliación, del registro de los contratos colectivos y de las organizaciones sindicales, mientras que en los estados dicha función recaerá en Centros de Conciliación especializados que operarán dentro del año siguiente a su entrada en vigor, según establece el artículo segundo transitorio, lo que implica que aquellas controversias de seguridad social que correspondan al ámbito laboral pasarán a los tribunales especializados del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas.

A este catálogo de competencias jurisdiccionales, con la reforma al artículo 102, Base B, párrafo tercero, de la Constitución Federal, de diez de junio de dos mil once –que eliminó

el obstáculo para que la Comisión Nacional y organismos locales intervinieran en asuntos laborales—, se sumó el instrumento no contencioso de defensa de este tipo de derechos, lo que propició que se derogara el artículo 7o., fracción III, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, acotando en el artículo 2o., fracción X, de su Reglamento Interno, que la materia de estos asuntos corresponde a los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos relacionados con el desarrollo de procedimientos sustanciados ante las autoridades del ámbito laboral, de manera que en este esquema no quedan incluidos los conflictos suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores o uno o más sindicatos, ni entre sindicatos y/o trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal, pues, como vimos, estos apartados corresponden a la jurisdicción laboral en sus diversos órdenes jurídicos.

IV. Interpretación y alcances de los derechos de seguridad social definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En sede jurisdiccional se ha determinado que las prestaciones de seguridad social son derechos imprescriptibles, salvo las diferencias e incrementos no efectuados a las cuotas de jubilaciones y pensiones que correspondan a periodos anteriores a cinco años a la fecha en que se solicitó la rectificación.¹¹ También se ha definido que las prestaciones de seguri-

¹¹ Cf. 2a./J.8/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, febrero de 2017, t. I, Materias Constitucional, Administrativa, p. 490, de rubro: "PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD

dad social se encuentran protegidas por las medidas de protección al salario, ya que sustituyen los ingresos del trabajador cuando ya no está laboralmente activo, de modo que todos los conceptos que lo integran tienen por objeto satisfacer las necesidades y las de su familia, por lo que las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, por ser equivalentes al salario mínimo, deben exceptuarse de embargo o compensación y no pueden ser objeto de retenciones, descuentos o deducciones no previstos en la ley, conforme a los artículos 123, apartado A, fracción VIII, y 123, apartado B, fracción VI, todos de la Constitución Federal.¹²

En cuanto al derecho al mínimo vital, aunque encuentra fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se ha aceptado que trasciende a la materia laboral e implica no sólo un techo mínimo para la supervivencia económica, sino también para existencia libre y digna de la persona, lo que exige que el Estado garantice la disponibilidad de ciertas prestaciones en materia de procura existencial o asistencia vital, de ahí que deba remover todos los obstáculos

Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN”.

¹² Cf. PXXXVI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, t. 1, Materia Constitucional, p. 63, de rubro: “SEGURIDAD SOCIAL. LAS JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO GOZAN DE LAS MEDIDAS PROTECTORAS DEL SALARIO CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADOS A, FRACCIÓN VIII Y B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

de orden económico y social que impidan el pleno desarrollo de la persona.¹³

Finalmente, por su contenido y alcance, importa destacar las diversas declaratorias de inconstitucionalidad de preceptos que, por un lado, permiten el acceso a los beneficios de seguridad social pero a la vez establecen tratos diferenciados entre hombres y mujeres, así como de aquellas normas que prevén modelos determinados de familia, esto es, entre hombre y mujer, excluyendo, por consecuencia, del acceso a esos beneficios a las parejas del mismo sexo u homoparentales, en violación de lo que establece el artículo 1o. constitucional.¹⁴

En el contexto de esta referencia de los derechos de seguridad social, su régimen de protección y alcances en sede jurisdiccional, pongo a consideración cuatro casos de organismos locales que revelan la prioridad de enfocar esfuerzos

¹³ Cf. PVII/2013 (9a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, t. I, Materia Constitucional, p. 136, de rubro: “DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA”.

¹⁴ Cf. 2a. IX/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Materia Constitucional, de rubro: “INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN XII, INCISO A), 39, 40, 41, FRACCIÓN I, 131 Y 135, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY RELATIVA, VIOLAN LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, A LA FAMILIA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PAREJAS INTEGRADAS POR PERSONAS DEL MISMO SEXO” y 2a. CXXXIV/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, diciembre de 2016, t. I, Materia Constitucional, p. 909, de rubro: “GUARDERÍAS DEL IMSS. AL PREVERSE REQUISITOS DIFERENCIADOS A LA MUJER Y VARÓN ASEGURADOS PARA ACCEDER A ESTE SERVICIO, SE TRANSGREDE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL”.

hacia una cultura de respeto hacia los derechos humanos, la observancia de la Constitución, de los tratados internacionales y de su interpretación por parte de los tribunales terminales, de modo que los principios del constitucionalismo irradian no sólo en la decisión de los órganos jurisdiccionales sino también en el ejercicio de la actividad discrecional administrativa.¹⁵

Lo que se busca pues es concebir el acto de autoridad no sólo conforme a lo que establece la normatividad interna, sino bajo una perspectiva y enfoque de derechos humanos, lo que implica tener presentes los principios del orden supremo, pues, para asumir con seriedad la obligación de que todas las autoridades deben respetarlos, protegerlos y garantizarlos, sería un avance significativo que desde las instancias administrativas se lograra la sensibilización, sin esperar la intervención de la autoridad judicial, ya que, para ese entonces, pudiera ser jurídica y materialmente irreparable la violación que se hubiese incurrido.¹⁶

V. Casos específicos de los organismos locales en defensa de derechos humanos laborales

Caso I. Tenemos la recomendación 17/2016 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en la que se docu-

¹⁵ Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la Constitución*, 2a. ed., México, Fontamara, 2006, pp. 99-101.

¹⁶ Fernando Silva García, Israel Flores Rodríguez, “La eficacia normativa de la jurisprudencia constitucional en México”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 40, México IJF, 2015, pp. 100-103.

mentó afectaciones a los derechos al trabajo y a la seguridad social en relación con miembros de Policía Auxiliar, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSPCDMX), las cuales surgieron a partir de patrones de conducta reiterados por parte de las autoridades responsables, a saber:

a) Por inobservar el contenido del artículo 45 de las Reglas de Operación del Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, que establece un plazo de tres días contados a partir de que tenga conocimiento del riesgo de trabajo sufrido por las y los elementos de seguridad, para dar aviso a la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar (CAPREPA), que es un órgano descentralizado de la Administración Pública de la Ciudad de México, encargado del sistema de seguridad social del personal de las corporaciones policiales, ya que respecto de nueve miembros de esa corporación, la Policía Auxiliar de la SSPCDMX omitió dar aviso a la CAPREPA del accidente que sufrieron y el posible riesgo de trabajo, lo que provocó serios perjuicios a los elementos de la corporación, ya que por las omisiones y dilaciones se les disminuyó y restringió el pago de su salario y, concomitante, ocasionó que no se les reconociera el riesgo de trabajo ni se emitiera el dictamen técnico por la CAPREPA, sino que sólo se les expedieron licencias médicas y su situación fue definida como “enfermedad general”, esto es, no profesional, pagándoles el salario al 100% únicamente durante 60 días naturales y al 50% durante los 60 días posteriores, finalizado dichos periodos las y los elementos dejaron de percibir un ingreso (folios 48 a 50 de la recomendación).

b) En este asunto, especial atención debe hacerse respecto de la situación de 15 elementos de la Policía Auxiliar, de

quienes la CAPREPA no reconoció las enfermedades profesionales o de trabajo que sufrieron con motivo de que la atención médica que les fue otorgada en la unidad hospitalaria de los servicios médicos subrogados por la propia institución se omitió considerar que los accidentes sufridos por las personas agraviadas, tales como caídas, lesiones o agresiones por terceras personas, accidentes automovilísticos e, incluso, por disparo de arma de fuego, ocurrieron durante el desarrollo de sus actividades laborales de seguridad como policías de la SSPCDMX, siendo que dichas personas presentaron diagnósticos similares de lumbalgia (postraumática, aguda o crónica) después de haber sufrido caídas de escaleras, bicicletas, resbalones y agresiones por parte de terceras personas debido a sus funciones de protección y vigilancia; tampoco se les consideró su antigüedad ni la naturaleza de sus actividades consistentes en la protección y vigilancia, la prevención de la comisión de delitos, su persecución y auxilio a la población en caso de siniestros y desastres, lo que contravino en su perjuicio el artículo 41 de las Reglas de Operación del Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar, en las que se define el riesgo de trabajo como aquellos accidentes y enfermedades a las que están expuestos los elementos en ejercicio o con motivo del trabajo (folios 70-71 *idem*).

c) Respecto de tres personas que presentaron lesiones de cadera, córnea y fracturas, incluso, dos que perdieron alguna extremidad, quedó acreditado que en todos los casos y pese a la recurrencia de dichas enfermedades, tratándose de las y los policías auxiliares, esos padecimientos no han sido contemplados en forma específica en la tabla de lista de enfermedades profesionales o de trabajo por la CAPREPA, lo que ha generado como práctica recurrente que en los dictámenes se determine que los padecimientos menciona-

dos obedecen a enfermedades generales, aplicando para ello disposiciones de derecho del trabajo, siendo que la actividad que realizan los elementos de seguridad no está contemplada en esa rama del derecho, lo que ha privado a los policías para acceder a los beneficios de una pensión por riesgo de trabajo.

d) En las irregularidades detectadas, se observó que en seis casos, a pesar de existir valoraciones médicas emitidas por los servicios subrogados en el sentido de que las personas policías auxiliares no se encontraban aptas para trabajar, dichas valoraciones no fueron tomadas en consideración por la CAPREPA, de modo que al emitir sus dictámenes técnicos los clasificó como “enfermedades generales” sin considerar el origen de las afectaciones a la salud a partir del incidente de trabajo, los antecedentes médicos y partes informativos para estar en condiciones de reconocer el posible riesgo de trabajo y las prestaciones correspondientes a las que tenían derecho los servidores agraviados, lo que propició que tuvieran que recurrir a servicios médicos de instituciones hospitalarias distintas a los subrogados a efecto de recibir una valoración médica integral sobre su salud y particularmente sobre la posibilidad o no para laborar, frente aquel estado de incertidumbre respecto a su situación médica-laboral, lo que obstaculizó el acceso a los beneficios de seguridad social (folios 71-72 *idem*), y

e) Como complemento a las inconsistencias detectadas, se destacó la ilegalidad en 12 casos en los que a pesar de que el artículo 47 de las Reglas de Operación del Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar señala que la CAPREPA dispone del plazo máximo de un año a partir de que tiene conocimiento del riesgo de trabajo de la o el elemento de la policía auxiliar para determinar si es o no apto para reincorporarse a sus actividades laborales, o bien

se determine su incapacidad permanente, se demoró hasta 13 años para llevar al cabo dicha acción, lo que generó en los agraviados una situación de incertidumbre e inseguridad, ya que la emisión del dictamen es necesario para que la Policía Auxiliar pueda determinar la situación jurídica-laboral de las y los policías, así como la asignación de su servicio. Por otro lado, en 4 casos, se observó que, a pesar de haberse dictaminado el accidente como riesgo de trabajo, con posterioridad la CAPREPA modificó unilateralmente los dictámenes ubicándolos a la rama de “enfermedad general”, lo que no está previsto en las Reglas de Operación o en la normatividad laboral aplicable en materia de seguridad, lo que violó en perjuicio de los agraviados el principio de legalidad (folio 97 *idem*).

Observación. Al margen de la reiterada violación a los derechos de seguridad social que sufrieron las y los elementos de la Policía Auxiliar de la SSPCDMX –lo que, nótese, también pudo ser materia de impugnación en sede contenciosa administrativa, por la afinidad al vínculo que los une con la dependencia–, la recomendación puso de relieve graves inconsistencias en el Plan de Previsión Social de la Policía Auxiliar, en principio, por no contar con un listado coherente y completo de las enfermedades que deberían considerarse como profesionales de la actividad que se desempeñan los elementos de la corporación, en segundo lugar, porque a manera de suplir las lagunas de la normatividad interna se remite a las diferentes leyes de trabajo, olvidando que ese marco no contiene un catálogo o listado de enfermedades propias o vinculadas con la seguridad pública, en tanto que dicha materia se ha considerado propia de la materia administrativa.

Pero con independencia de lo anterior, llama la atención la reiterada conducta de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar (CAPREPA), en principio, para no emitir los dictámenes técnicos en los plazos previstos en la normatividad interna, después, para no reconocer las enfermedades profesionales o riesgos de trabajo de las personas policías y, por último, para revocar sus propias determinaciones al cambiar los dictámenes que se han aprobado como riesgos o enfermedades de trabajo, clasificándolos como enfermedades generales, afectando el otorgamiento de las prestaciones de seguridad social a las que tienen derecho las y los elementos de la corporación.

Por ello, me parece correcto que en la recomendación se hiciera un llamado para que las autoridades, CAPREPA, Oficialía Mayor y Secretaría de Seguridad Pública, todas de la Ciudad de México, implementaran un sistema de revisión social y una política laboral que dignificara la actuación policial, en la que prevalezca el respeto de los derechos humanos de las y los policías como personas trabajadoras y se generen las políticas públicas encaminadas a mejorar significativamente las condiciones en las que laboran, pues dada la relevancia de la labor policial, se les debe brindar certeza en cuanto a que en el momento de sufrir un riesgo de trabajo o padecer alguna enfermedad por motivo de las funciones que desempeñan encontrarán un respaldo que les dé acceso a los servicios médicos, a un debido tratamiento, a obtener una justa pensión por los servicios brindados, al seguro institucional que les corresponda y a ser dictaminados objetiva y profesionalmente, no mediante prácticas administrativas que afecten y pongan en riesgo los derechos de seguridad social.

Caso II. Corresponde a la recomendación 24/2016, en el que un grupo de 44 personas jubiladas presentaron una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, con motivo de que, inexplicablemente, el Organismo Pensiones Civiles del Estado les aplicó descuentos sobre el monto de sus pensiones.

a) Una vez que dicho organismo fue notificado sobre la queja en cuestión respondió que tal descuento es aplicado con motivo del oficio 85/2014, signado por el Secretario General de la Sección 42 del Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio de la Educación, mediante el cual solicitó retener un día y medio de salario a los jubilados y pensionados agremiados a dicha sección sindical, ya que, por Acuerdo del X Pleno Seccional Extraordinario, se determinó dicho apoyo solidario a fin de concretar obras de infraestructura.

b) La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua consideró que el descuento es injustificado, en principio, porque de conformidad con el artículo 123, Apartado A, fracción VI, de la Constitución Federal nadie puede ser privado del producto de su trabajo, de manera que si todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado entonces sólo podría realizarse un descuento con base en la ley, de lo contrario se estaría causando indebidamente una afectación económica en perjuicio de los jubilados, por ello, si de conformidad con los dispuesto por el artículo 17 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Estado, sólo es posible hacer descuentos o deducciones al salario, por deudas contraídas con el Estado por concepto de anticipo de salarios, impuesto sobre sueldos, por pensión alimenticia, por *cuotas ordinarias* y por seguro de vida, era ilegal que con motivo de un oficio del secretario de la sección sindical se realizara el descuento a los pensionados por concepto

de cuota extraordinaria aprobada por el Pleno Seccional Extraordinario del Sindicato, de ahí que la recomendación fue para que el Director General de Pensiones Civiles del Estado restituyera a los agraviados quejosos las cantidades descontadas.

Observación. Se comparte desde luego la recomendación, ya que el principio de legalidad y el derecho de audiencia previstos en la Constitución Federal irradia hacia todos los actos privativos de las autoridades, independientemente de su naturaleza o del procedimiento mismo, de ahí que previo a realizar el descuento sobre las pensiones de los jubilados por concepto de cuota sindical extraordinaria, el Organismo de Pensiones del Estado de Chihuahua debió verificar su validez y legalidad, y tener presente que las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro son asimilables al producto del trabajo, de modo que por disposición constitucional se encuentran exceptuados de embargo o compensaciones y no pueden ser objeto de retenciones, descuentos o deducciones no previstos en la ley.

Caso III. Recomendación 10/2016 de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, relativo a la suspensión injustificada del salario de diversos trabajadores del Instituto de Educación del Estado.

a) En este asunto la queja fue presentado por un grupo de trabajadores del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), quienes argumentaron que sin mediar notificación o procedimiento alguno, fue suspendido el pago de sus salarios y, en otros casos, fue suspendido el pago de otras prestaciones como el de la primera y segunda parte del aguinaldo correspondiente a dos mil quince; refirieron

que al acudir ante las instancias de las dependencias respectivas les informaron que se había detenido el pago porque eran “aviadores”, ya que no tenían registro en sus plantillas ni los horarios en que laboraban.

b) En el expediente quedó acreditado que se violó en forma sistemática y en perjuicio de los trabajadores los derechos de seguridad, legalidad y debido proceso contenido en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que sin haber iniciado algún procedimiento o bien notificado acto de autoridad fundado y motivado, el IEEPO suspendió el pago de sus salarios y otras prestaciones sin tomar en consideración que el debido proceso es la piedra angular del sistema de protección de los derechos humanos, aunado a que el artículo 75 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, cuando una autoridad educativa considere que existen causas que ameriten la imposición de sanciones debe hacerlo del conocimiento del probable infractor para que esté en condiciones de manifestar lo que a su derecho convenga.

c) La Defensoría de Derechos Humanos destacó una situación grave por parte de la responsable, ya que la Oficial Mayor del IEEPO, al no tener certeza en la determinación de suspender los salarios, precisó que 103 de los quejosos estaban desempeñando comisiones sindicales pero que en el supuesto de que su situación hubiese cambiado deberían acudir a la Dirección Administrativa de ese Instituto, lo que mostraba el desconocimiento de su situación laboral, en tanto que siendo la parte patronal debería contar con la organización suficiente para evitar una decisión unilateral, lo que puso de relieve que, en su actuación, primero ejecutaba

el acto arbitrario y después pretendía que fueran los interesados quienes acreditaran que no incurrieron en la falta o supuesto que les atribuyó, siendo que al IEEPO le corresponde esa actividad, por lo que también violó en perjuicio de los quejosos el principio de presunción de inocencia, aplicable a todos los procedimientos que culminen con un acto de privación (fojas 85-91 de la Recomendación), y

d) Con base en lo anterior, la Comisión consideró que la falta de pago de salarios y demás prestaciones que fueron objeto los promoventes, atentó contra el derecho humano al trabajo, el derecho a la remuneración e impidió acceder al derecho al mínimo vital tanto para sí como para los dependientes económicos, lo que implicó que la falta de pago trascendió no sólo a la persona a la que se dirigió la sanción. En la recomendación se precisaron medidas de reparación del daño, tales como la liberación del salario y demás prestaciones suspendidas, a que se inicie el procedimiento de responsabilidad a los servidores públicos que determinaron la suspensión ilegal de salarios sin observar los principios de presunción de inocencia y debido proceso y, como garantía de no repetición, se debería de instruir a las áreas correspondientes para que antes de realizar algún acto privativo de derechos de los trabajadores del IEEPO, se observaran los principios y normas constitucionales.

Observación. Nuevamente en esta recomendación se pone en evidencia los alcances de la garantía de audiencia y debido proceso previo al acto de privación. Las autoridades administrativas, en específico, las encargadas de realizar el pago de las nóminas en las dependencias y organismos públicos, deberían tener presente y concientizar que el salario cumple

funciones vitales, comenzando por la subsistencia del trabajador y de su familia, alimentación, educación, salud, etcétera, de manera que no es permisible vedar su legítimo acceso sin antes iniciar un proceso en el que, cumpliendo sus formalidades, se defina la situación del trabajador y se aplique la sanción relativa.

Caso IV. Finalmente, dentro de los casos a mencionar, se encuentra la recomendación CEDH/190/2015, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, en la que se constató la violación del principio de no discriminación hacia una familia homoparental, lo que obstaculizó el acceso a los beneficios de seguridad social, según se desprende de sus antecedentes:

a) Mediante oficio de veintidós de enero de dos mil quince, la Dirección de Prestaciones Sociales y Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (ISSSTELEON), determinó que no era procedente la solicitud de afiliación que le fue presentada, ya que de acuerdo a los supuestos previstos en el artículo 5, fracción VI, de la Ley de ese Instituto, no se contempla la posibilidad de que una servidora pública pueda afiliarse como beneficiaria a una persona del mismo sexo con la que contrajo matrimonio, ya que la referida norma sólo señala como beneficiarios, tratándose de servidoras públicas, al esposo o a falta de éste, al varón con quien ha vivido como si lo fuera durante los 5 años anteriores o con quien tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio, con posterioridad, el Director Jurídico de ese Instituto manifestó que la no incorporación o afiliación era un acto apegado al principio de legalidad en tanto que la ley aplica-

ble del Instituto le es de observancia obligatoria y de no aplicarla incurriría en responsabilidad.

b) El veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió recomendación, en la que destacó la violación del principio de no discriminación, tutelado por el artículo 1o. de la Constitución Federal, y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que el ISSSTELEÓN tenía el deber de garantizar el ejercicio del derecho de seguridad social acorde a los artículos 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 9.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros, de manera de que a pesar de que su normatividad interna estableciera como beneficiarios del servicio a la esposa del servidor público, o tratándose de servidoras públicas al esposo, excluyendo de dicha institución a la esposa de cualquier servidora pública, debió analizar el caso con arreglo a la Constitución y a las disposiciones convencionales que prohíben discriminar por motivos de preferencias sexuales.

c) Así, se precisó que el límite de discrecionalidad que tenía el Instituto al realizar el acto negativo de afiliación era, precisamente, el respeto de los derechos humanos de las quejas, de manera que fue incorrecto que negara el acceso al servicio bajo la consideración de que la normativa interna no encuadraba en el caso concreto, sin que para ello hubiese realizado el análisis del principio de no discriminación, ya que un derecho reconocido no podía ser negado o restringido por motivos de orientación sexual, pues, éste se

encuentra calificado como una de las categorías de discriminación prohibida tanto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de la materia.

d) Por lo que ante la violación referida, en la recomendación se hicieron los siguientes llamados: 1. Para que se adoptaran las medidas necesarias tendientes para que el artículo 5, fracción VI, de la Ley del ISSSTELEON, deje de ser un obstáculo para acceder a los beneficios de seguridad social, de modo que cada caso sea analizado conforme al principio constitucional y convencional de no discriminación; 2. Como garantías de no repetición se recomendó fortalecer las capacidades del personal del Instituto, en particular, de la Dirección de Prestaciones Sociales y Económicas, mediante su capacitación sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, con el deber de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos de seguridad social bajo el principio de no discriminación, debiendo hacer referencia a la jurisprudencia del sistema universal de derechos humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y 3. No obstante que el Congreso del Estado no fue llamado como autoridad al procedimiento, se le conminó para que, en uso de sus atribuciones, adoptara las medidas necesarias con la finalidad de que el precepto legal en cuestión sea armonizado con el sistema jurídico interno y con las estructuras que los conforman acorde a las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, de tal manera que todas las personas gocen de los derechos sin discriminación alguna.

Observación. Los principios de igualdad y no discriminación juegan un papel fundamental en una sociedad democrática, su ejercicio y práctica como estilo y forma de vida acercará cada vez más a la observancia y respeto de los derechos

humanos. En el caso, era claro que no encontraba alguna justificación la negativa de afiliación a pesar de que la normatividad interna estableciera prototipos de familia excluyéndolas de la afiliación y del servicio de seguridad social a familias homoparentales. El artículo 1o. constitucional y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben la discriminación motivada por preferencias sexuales, de manera que si bien las autoridades administrativas no están facultadas para ejercer un control concentrado o convencional, que es propio de las autoridades jurisdiccionales, lo cierto es que sí están en posibilidad de hacer una interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de la materia, a pesar de la normatividad que rija su actuación, por lo que considero que fue correcto que en la recomendación se precisaran medidas como la capacitación del personal y que se modificara la normatividad interna del Instituto para hacerla compatible a las disposiciones de derechos humanos con el propósito de que todas las personas con ese derecho puedan alcanzar los beneficios de seguridad social sin alguna forma de discriminación.

VI. Conclusiones

Primera. Los casos relatados ponen de relieve el acierto de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, respecto del artículo 102, Base B, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que removi6 a la materia laboral como obstáculo de competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos locales, pues, si bien en un inicio se consideró que las relaciones de trabajo únicamente existían en un

plano de coordinación entre particulares y que el Estado sólo podía actuar bajo ese esquema, lo cierto es que en la dualidad de sus funciones, a saber, como particular y como ente de poder, en ocasiones existe una línea muy delgada que imposibilita anticipar la incompetencia de los órganos defensores y, en ese sentido, habría que destacar que la reforma facilitó el análisis e investigación de violación de derechos que en otro momento quizá no hubiese permitido su intervención.

A nivel federal, por ejemplo, propició que se creara la Sexta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para la atención de quejas relacionadas con la violación de derechos laborales y de seguridad social, misma que en 2012 reportó una cifra record de 2,313 quejas frente a las 4 que se recibieron en 2010,¹⁷ lo que evidencia que previo a esa reforma la intervención de la Comisión y de los organismos locales era casi nula para investigar, destacar y hacer recomendaciones que involucraran derechos de esta naturaleza.

En este contexto, podemos afirmar que los derechos humanos laborales alcanzaron un grado mayor de protección con la citada reforma, pues antes de su emisión gran parte de las recomendaciones obedecían a cuestiones de dilación en los procedimientos y ejecución de laudos en las Juntas de Conciliación y Arbitraje,¹⁸ esto es, a temas administrativos que no implicaban un pronunciamiento en cuanto a violación de

¹⁷ Véase *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*, México, CNDH, 2013, p. 18. http://cdhezac.org.mx/variospdf/Agenda_Nal_Der_Hum_2013.pdf

¹⁸ Sólo por mencionar algunos casos, CDHDFN/121/CUAUH/13/02473 y otros 84, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Recomendación 12/2016 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, y

derechos de trabajo y de seguridad social, a pesar de que la queja involucra aspectos de discriminación, inobservancia a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, pues, como se vio, dichos planteamientos estaban reservados a la jurisdicción ordinaria en sus diversos órdenes; método rígido y exclusivo que no me parece el más adecuado y correcto, en tanto que cuanto más garantizado sea la tutela de los valores y principios constitucionales y con la mayor participación de los sujetos del Estado, mayor será el grado de efectividad del ejercicio y goce de los derechos;¹⁹ de ahí que en la protección y garantía de derechos sería conveniente pensar en la distribución de competencias bajo los principios de flexibilidad y complementariedad, lo que exige la participación de autoridades administrativas y jurisdiccionales, en función de sus respectivas competencias.

Segunda. A seis años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de diez de junio de dos mil once, los casos que se precisaron como experiencias de los organismos locales en defensa de los derechos humanos laborales pone de manifiesto la urgencia de enfocar y fortalecer la capacitación de las estructuras gubernamentales de las entidades federativas.

La cultura de respeto de los derechos humanos, la conciencia y entendimiento de que todo acto de autoridad que trascienda sobre la esfera de las personas debe estar emitido

Recomendación 29/2016 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, entre otros.

¹⁹ Luciano Vandelli, *Trastornos de las instituciones políticas*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 115-117.

bajo un enfoque de esos derechos, son aspectos propios de un Estado democrático en el que gobierno y sociedad participan, de ahí que para lograr su pleno ejercicio y progresividad se deben aplicar métodos de transversalidad, concertada y coordinada entre los distintos órdenes de gobierno, dependencias y entidades públicas, en tanto que el incumplimiento de uno recae en la responsabilidad internacional del Estado mismo.²⁰

El Plan Nacional de Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de abril de 2014, constituye una herramienta útil para posicionar los derechos humanos como punto de partida de la actividad del Estado; los objetivos, metas y estrategias que ahí se precisan, tales como los programas sectoriales en el que participan diversos organismos y dependencias para impulsar desde diversas perspectivas la aplicación cotidiana de los derechos humanos pueden ser un modelo a seguir por las entidades a fin de acortar los tiempos entre la aceptación del discurso y la práctica de los derechos, y para alcanzar ese ideal no es exclusiva la participación de la federación, sino que requiere del esfuerzo común y decidido de las esferas de gobierno estatal y municipal.

Un paso firme que aceleraría a cumplir con los compromisos asumidos sería establecer un plazo razonable para que los

²⁰ Sobre este punto interesante resulta la propuesta de Teresa Magnolia Preciado Rodríguez, en cuanto a que se debería empezar por aplicar una verdadera educación en derechos humanos desde la educación básica hasta la superior e ir más allá de la simple enseñanza de conceptos, teorías, marcos legales nacionales e internacionales, sino apostar por un método en el que la enseñanza y la educación se conjuguen para incorporar en los estudiantes actitudes y valores con visión de derechos humanos. Cf. "Los derechos humanos y la educación", en Ángel Guillermo Ruiz Moreno (coord.), *Derechos humanos a la luz del sistema jurídico contemporáneo en homenaje a Roberto A. Rubio Unibe*, México, Universidad de Guadalajara, 2006, pp. 49-71.

gobiernos de las entidades federativas revisen y detecten las disposiciones que son incompatibles con las normas constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos; supriman cualquier contradicción que pudiera existir en su derecho interno estatal y faciliten el cumplimiento de la Constitución y tratados internacionales por parte de los servidores públicos a fin de prevenir posibles violaciones en materia de derechos humanos laborales.²¹

Tercera. Los precedentes y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Plenos de Circuito en Materia de Trabajo, han marcado referencia en la interpretación y progresividad de los derechos de trabajo y de seguridad social. Un avance significativo para lograr la meta en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, esto es, prevenir la violación de derechos en lugar de repararlos, podría ser que desde el artículo 217 de la Ley de Amparo se dispusiera que las autoridades administrativas estuvieran obligadas a aplicar la jurisprudencia de los órganos terminales en materia de derechos humanos y con mayor razón tratándose de disposiciones declaradas inconstitucionales, tema este último que, incluso, existe un procedimiento especial y sumario que regula el artículo 118 de la Ley de Amparo.

Esta opinión abonaría a una teoría o esquema de confianza legítima, conforme a la cual la jurisprudencia y los criterios

²¹ Así está señalado en el Plan Nacional de Derechos Humanos, al destacar la necesidad de que las entidades federativas tengan lineamientos locales que retomen los estándares internacionales para mejorar la situación de los derechos humanos, y para ello es de suma importancia que el propio documento permeé en los distintos órdenes de gobierno. Cf. "Anexo Meta 2018, Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018", *Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 2014.

vinculantes de las autoridades jurisdiccionales en materia de derechos humanos constituyen una manifestación del derecho a la seguridad jurídica que posibilita limitar el margen de apreciación administrativa (facultades discrecionales) para transitar hacia una faceta de prohibición a la arbitrariedad o del exceso.²²

No es inadvertido a lo anterior, que las autoridades administrativas se encuentran sometidas al principio de legalidad, conforme al cual actualizada la hipótesis prevista en la ley se generan sus consecuencias, de manera que no pueden inaplicar una norma que prevea su margen de actuación so pena de incurrir en responsabilidad, sin embargo, a fin de promover la supremacía de la Constitución sería conveniente que la facultad discrecional que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse²³ ahora sea concebida en correlación al parámetro de respeto a la dignidad humana, de manera que definido en la jurisprudencia el derecho cuestionado, tal criterio pueda ser aplicado desde esas instancias para facilitar la implementación de los derechos en cuestión.²⁴

²² Cf. Tesis: 2a. XXXVII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, t. II, Materia Constitucional, p. 1385, de rubro: "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD".

²³ Concepto definido por la Suprema corte de Justicia de la Nación como facultad discrecional de las autoridades administrativas. Cf. PLXII/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, septiembre de 1998, Materia Administrativa, p. 56, de rubro: "FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD".

²⁴ Carlos Santiago Nino, *Ética y derechos humanos un ensayo de fundamentación*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2007, pp. 264-265.

Con lo anterior, al margen de cumplir con la obligación de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, implicaría asumir la modalidad reforzada desde las instancias administrativas cuando estén involucrados derechos fundamentales y, concomitante, se ejercerá con mayor responsabilidad la interpretación conforme de una norma con categoría sospechosa, sobre todo, cuando exista criterio definido de órganos terminales, de modo que en esos casos sea innecesario esperar a que tal aspecto sea materia de resolución judicial.

Finalmente, me parece que, como efecto colateral de esta propuesta, se lograría también una disminución significativa de carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales, pues, si se aplicara desde esas instancias la jurisprudencia firme de órganos terminales del Poder Judicial de la Federación se anticiparía la resolución o decisión del proceso que, en ocasiones, contiene justamente la cita de la jurisprudencia temática o específica que sí le es obligatoria a la judicatura.

Cabe destacar que de vincular a los actos de la administración pública a la jurisprudencia cuando estén de por medio afectaciones de derechos fundamentales, como sucede en los derivados de la relación de trabajo y de seguridad social, ello implica que con posterioridad tales resoluciones puedan ser materia de control judicial ante las autoridades correspondientes, por lo que en todo momento se cumple el modelo de que toda la actividad de la administración esté sometida a la ley y al derecho.²⁵

²⁵ Luciano Parejo Alfonso, *Derecho administrativo*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 632.

VII. Bibliografía

CARPISO MCGREGOR, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*. 4a. ed. México, Porrúa, 2008.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*. México, ITAM, 2001.

NINO, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos un ensayo de fundamentación*. 2a. ed. Buenos Aires, Astrea, 2007.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho administrativo*. Barcelona, Ariel, 2003.

PRECIADO RODRÍGUEZ, Teresa Magnolia, “Los derechos humanos y la educación”, en Ángel Guillermo Ruiz Moreno (coord.), *Derechos humanos a la luz del sistema jurídico contemporáneo, en homenaje a Roberto A. Rubio Unibe*. México, Universidad de Guadalajara, 2006.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías sociales*. México, Ediciones Corunda, 2004.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*. 2a. ed. México, Fontamara, 2006.

VANDELLI, Luciano, *Trastornos de las instituciones políticas*, Madrid, Trotta, 2007.

Documentos públicos:

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*. México, CNDH, 2013.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Informe de evaluación de la política social en México 2014*. México, CONEVAL, 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Hechos concretos sobre la seguridad social*, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación* de 30 de abril de 2014.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Normativa:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ley del Seguro Social.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.