TERCERA SECCION

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 1/2015, promovida por el Municipio de Cuernavaca, Estado de Morelos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/2015

ACTOR: MUNICIPIO DE CUERNAVACA, ESTADO DE MORELOS

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO

COLABORÓ: LIZET GARCÍA VILLAFRANCO

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del siete de diciembre de dos mil quince.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridad demandada y acto impugnado. Por escrito recibido el doce de enero de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, Fernando Josaphat Martínez Cué, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo, Gobernador Constitucional y Secretaría de Gobierno de la citada entidad federativa por los siguientes actos:

a) Del Congreso del estado de Morelos:

1. La invalidez del dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil quince, emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, en su carácter de Comisión Dictaminadora, mismo que fue presentado al Pleno para su aprobación.

2. La invalidez de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal del dos mil quince del Municipio de Cuernavaca, Morelos, aprobada por el Congreso del estado Libre y Soberado de Morelos, en sesión ordinaria iniciada el nueve de diciembre de dos mil catorce y publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5246, cuarta sección, el veinticuatro de diciembre del mismo año, en virtud de modificar, sin justificación, fundamento y motivación alguna, la iniciativa de Ley de Ingresos presentada por el Ayuntamiento actor.

b) Del Gobernador del estado de Morelos:

1. La invalidez del Decreto Promulgatorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil quince, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5246, cuarta sección, de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.

c) Del Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del estado de Morelos, quien a su vez es director General del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”:

1. La invalidez de la publicación de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil quince, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5246, cuarta sección, de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.

SEGUNDO. Antecedentes. En la demanda, en síntesis, se narraron los siguientes hechos.

1.- Con fecha veintiséis de septiembre de dos mil catorce, el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, aprobó la iniciativa de Ley de Ingresos del citado municipio para el ejercicio fiscal dos mil quince, tal y como consta con la copia certificada del Acta de la Sesión del Ayuntamiento correspondiente que se anexa al presente ocurso como prueba documental I.

2.- En los términos previstos por el artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el ayuntamiento actor presentó ante el Congreso del estado el día veintinueve de septiembre de dos mil catorce, la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil quince, tal y como consta con la copia certificada del acuse de recibo, el cual se adjunta a la presente demanda como prueba documental II.

3.- El veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, se publicó en la edición número 5246, cuarta sección, del Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Gobierno del estado de Morelos, la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil quince, ordenamiento cuyo artículo 14 fue modificado en relación con la propuesta contenida en la Iniciativa presentada por el Municipio actor.

TERCERO. Concepto de invalidez. La parte actora esgrimió, en síntesis, el siguiente concepto de invalidez.

- Alega una violación a la garantía de legalidad tutelada por los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que el Congreso del estado, al aprobar y expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil quince, eliminó de la propuesta original presentada por el Municipio actor a través de la Iniciativa correspondiente, las fracciones II y III del artículo 14, que correspondían al cobro de los derechos por los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado, sin expresar motivo o justificación alguna que explique por qué el Poder Legislativo Local decidió apartarse de la propuesta presentada por el Ayuntamiento.
- En adición a lo anterior, también aduce una modificación a diversos conceptos de pago de derechos, productos, aprovechamientos, multas, sanciones y cuotas, contenidos en los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la ley en cita.[1]
- Precisa que si bien es cierto que es facultad del Poder Legislativo de la entidad modificar la propuesta de ingresos de los Municipios; también lo es, que está obligado a hacerlo de una manera objetiva y razonable, expresando los motivos de carácter jurídico o técnico que sirven de base para tomar tal decisión.
- Destaca que resulta incongruente que el Congreso del estado, al aprobar la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, ordenamiento que fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5150, sección tercera, de veinte de diciembre de dos mil trece, autorizó al ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a cobrar anticipadamente los derechos por servicios públicos municipales correspondientes al año dos mil quince, como se desprende del segundo párrafo del inciso C), del artículo 94 de la citada ley.[2]
- Considera absurdo que la Legislatura Local, al haber autorizado el cobro anticipado de los servicios públicos municipales para el dos mil catorce, que incluyen los de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado; en la Ley de Ingresos del Municipio actor para el año dos mil quince, haya mutilado esta potestad tributaria en contra de la Hacienda Pública municipal.
- Señala que este Tribunal ha sostenido el criterio de que a mayor grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se genera una obligación del Congreso del estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.
- En ese sentido, las Legislaturas Locales pueden apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.

---

[1] Como se desprende de las fojas 14 a 23 del expediente en que se actúa.

[2] “(...) Asimismo, a todos los contribuyentes que en el mes de octubre de 2014, realicen el pago en forma anticipada del impuesto predial 2015, se aplicará un estímulo fiscal del 15% y del 15% en los derechos por servicios públicos municipales, a quienes paguen en el mes de noviembre y diciembre de 2014 el estímulo fiscal será de 12% en el impuesto predial y 12% en los derechos por servicios públicos municipales (...).”

- Por otra parte, alega una violación al principio de reserva de fuentes de ingresos municipales contenido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, conforme al cual los municipios deben tener disponibles ciertas fuentes de ingresos para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; por lo que con la eliminación de las fracciones II y III del artículo 14 de la propuesta original contenida en la iniciativa de Ley de Ingresos para el año dos mil quince, presentada por el Municipio Actor, se lesiona gravemente su hacienda pública, pues el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, se verá privado para acceder a esa fuente de recursos para solventar los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado.
- Asimismo, manifiesta que se trasgrede en su perjuicio el principio de libre administración hacendaria contenido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, a través del cual los Municipios podrán administrar libremente su hacienda pública, la cual se integra por las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, por las participaciones federales y por los ingresos derivados de la prestación de los servicios a su cargo; sin la intervención de la Federación como tampoco de las entidades federativas. En el caso, al eliminar las fracciones II y III del artículo 14 que originalmente se encontraban incluidas en la Iniciativa de Ley de Ingresos del municipio actor para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, se priva al Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, de administrar libremente su hacienda, pues, los conceptos que fueron modificados de la Ley impugnada forman parte de los recursos a que se refiere el inciso o) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República; esto es, recursos que derivan de la prestación de los servicios públicos a su cargo, como son los de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado. En ese sentido, se afecta el régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no poder disponer y aplicar esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, le resta autonomía y autosuficiencia económica al municipio actor.
- Finalmente, sostiene que es criterio de este Tribunal Constitucional que los Municipios deben tener acceso a los recursos económicos que les corresponden de manera íntegra, por lo que ni la Federación ni el Estado pueden afectar o retener tales recursos, ya sea omitiendo o retrasando la entrega de sus participaciones; o bien, como en el caso, limitando o mutilando el acceso a los recursos que constitucionalmente tienen derecho a recaudar, como son aquellos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Bajo esa tesitura, el Congreso del estado de Morelos, al eliminar de la propuesta originalmente presentada por el ayuntamiento actor las fracciones II y III del artículo 14 de la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil quince, vulnera en perjuicio de mi representado el principio de integridad de recursos económicos municipales, pues, ya no tendrá la oportunidad de acceder al cobro de los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado.

CUARTO. Artículo constitucional que el actor considera violado. Estima que se violan en perjuicio del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, los artículos 14, 16 y 115, fracciones III, inciso c), y IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Admisión y trámite. Por acuerdo de doce de enero de dos mil quince, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número 1/2015 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

En proveído de trece de enero de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados al Poder Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno, todos del estado de Morelos, a quienes ordenó emplazar para que presentaran su contestación de demanda, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO. Contestación de la demanda. En su escrito de contestación, las autoridades demandadas manifestaron lo siguiente:

Poder Ejecutivo:

- Destaca, en primer término, que el Municipio Actor únicamente atribuye al Poder Ejecutivo la promulgación y publicación de la Ley que impugna.
- Al respecto, precisa que tales actos se realizaron en estricto apego a las facultades constitucionales con que cuenta el Poder Ejecutivo del estado Libre y Soberano de Morelos, de conformidad con lo establecido por el artículo 79, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado.
- Contrariamente a lo que afirma el accionante en sus conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo local en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala, al promulgar y publicar el Decreto que impugna.
- Por cuanto a lo señalado respecto a verificar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones del Poder Legislativo del estado de Morelos, precisa que el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de las facultades constitucionales y legales con las que cuenta, mandó promulgar y ordenó publicar el Decreto impugnado, actuando en todo momento en estricto apego a la normatividad aplicable.

Poder Legislativo:

- Sostiene que la controversia constitucional es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley de la Materia, toda vez que el municipio de Cuernavaca, Morelos, no cuenta con el interés legítimo para acudir a esta vía, ya que para la existencia de éste, se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; actualizándose dicho interés, cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el caso que nos ocupa, la autonomía municipal. Sin embargo, el Poder Legislativo del estado de Morelos, de conformidad con lo señalado por el artículo 32 de la Constitución Política local, cuenta con facultades constitucionales y legales para examinar, discutir y aprobar las leyes de Ingresos del estado y de los Ayuntamientos, de donde se concluye que en ninguna forma invade la esfera competencial del Municipio actor, ni vulnera su autonomía municipal, consagrada en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, al no causarle perjuicio alguno por parte del Congreso del estado, es evidente que dicho municipio carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.
- Por cuanto a los conceptos de invalidez, señala que el Congreso del estado de Morelos, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 32 de la Constitución local, está facultado para realizar modificaciones a las iniciativas que presenten los Municipios de sus leyes de ingresos, las cuales son sometidas a consideración de su Pleno, facultad que se encuentra implícita en la potestad de legislar establecida en dicho numeral, pues sería inconcebible la función legislativa de discusión y aprobación o desechamiento total o parcial de un proyecto de ley, sin la facultad correlativa de modificar, vía adición o supresión parcial, la iniciativa de ley correspondiente.
- Entonces, al emitir la impugnada Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, el Congreso del estado no vulneró la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional, ya que el diverso 32 de la Constitución Política del Estado, lo faculta para aprobar las leyes de Ingresos de los Municipios; y, en el caso, el artículo 73 de la Constitución Federal, que establece las materias de competencia federal, no menciona a las Leyes de Ingresos de los Municipios, con lo que se acredita la fundamentación, y por lo que se refiere a la motivación, también se cumplió con ella, pues ésta se acredita con las conductas previstas en el precepto impugnado, mismas que tienen un impacto social de gran relevancia, ya que forman parte de las normas que regulan la actividad financiera Municipal.

- Aunado a lo anterior, precisa que no se viola la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional, porque las modificaciones realizadas a la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5246, cuarta sección, de fecha veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, citan los preceptos legales o reglamentarios específicos que los apoyan.
- Por otro lado, destaca que tratándose de leyes y, por extensión, de los Decretos, existe la excepción a las garantías de fundamentación y de motivación, consistente en que en tales ordenamientos no es indispensable que se expresen los motivos que justifiquen sus disposiciones, ya que dada la naturaleza del acto legislativo, su fundamentación y motivación se realizan de una manera *sui generis* respecto de la generalidad de los actos de autoridad.
- Afirma que los preceptos reclamados de la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, no vulneran el contenido del inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, sino que, por el contrario, se adecuan a dicho numeral desde el momento en que no invaden la facultad de promovente de administrar libremente su hacienda, ya que una cuestión es administrar y otra diversa es establecer en la ley de ingresos conceptos que habrán de proveer los recursos que el municipio deberá administrar.
- Enfatiza que el Congreso del estado de Morelos, se encuentra facultado para realizar modificaciones a las iniciativas de los Municipios, las cuales se someten a consideración del Pleno, para ser debidamente aprobadas.
- Lo anterior, habida cuenta que, en cumplimiento a lo señalado en el párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos, el Ayuntamiento de Cuernavaca presentó al Congreso del estado su iniciativa de ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil quince, y éste, previo el análisis detallado y profundo que realizaron todos sus integrantes respecto de la ley referida, determinó realizarle observaciones y propuestas.

Secretario de Gobierno del estado de Morelos:

- Destaca, en primer término, que el Municipio actor, en su demanda de controversia constitucional, únicamente atribuye al Secretario de Gobierno del estado de Morelos la publicación de la Ley que impugna.
- Al respecto, señala que los actos de refrendo y publicación que llevó a cabo el Secretario de Gobierno del estado de Morelos, en el desarrollo del proceso legislativo que culminó con la publicación la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal del año dos mil quince, del Municipio de Cuernavaca, Morelos, se encuentran debidamente fundados y motivados al haberse realizado en apego a las facultades constitucionales con que cuenta esa autoridad, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- Por otra parte, sostiene que el Municipio actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de refrendo y publicación atribuidos al Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.
- De igual forma, solicita que se declaren de manera general inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez que esgrime el Municipio actor, toda vez que lo expuesto por la parte demandante es ambiguo y superficial, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir.

SÉPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. El Procurador General de la República no emitió opinión.

OCTAVO. Audiencia y cierre de instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento, se hizo constar la asistencia del delegado del municipio actor, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata de una controversia constitucional en la que el Municipio de Cuernavaca, Morelos, impugna una norma de carácter general emitida por el Poder Legislativo de dicha entidad.

SEGUNDO. Oportunidad. En la presente controversia constitucional se impugna la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal dos mil quince del Municipio de Cuernavaca, Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5246, cuarta sección, el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.

Por tanto, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, debe estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia[3], que prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

1) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y,

2) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal del año dos mil quince del Municipio de Cuernavaca, Morelos, se combate con motivo de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5246, cuarta sección, el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del dos de enero al dieciséis de febrero de dos mil quince[4], al tomar en cuenta que los días veintiséis, veintinueve, treinta y treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, correspondían al segundo periodo de receso de esta Suprema Corte, y tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de enero, uno, siete, ocho, catorce y quince de febrero del año en cita, fueron inhábiles por corresponder a sábados y domingos, respectivamente, así como los días uno de enero y dos y cinco de febrero del mismo año, en términos de los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[5], en relación con los artículos 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación[6] y el Punto Segundo del Acuerdo General 18/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal[7].

Por consiguiente, si la demanda se presentó el doce de enero de dos mil quince[8], debe concluirse que fue promovida de manera oportuna.

---

[3] **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
[…]
II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y,
[..].

[4] Esto, debido a que la ley impugnada fue publicada durante el segundo periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el día hábil siguiente a su publicación es el dos de enero de dos mil quince.

[5] **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: (…)
II. Se contarán sólo los días hábiles, y
III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[6] **Artículo 3°.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.
Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

[7] **Segundo.** Se reforma el artículo 104 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, para quedar como sigue:
"Artículo 104.- Para los servidores públicos de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación serán días de descanso:
I. Los sábados;
II. Los domingos;
III. Los lunes en que por disposición del artículo 74 de la Ley Federal;
del Trabajo deje de laborarse;
IV. El primero de enero;
V. El primero de mayo;
VI. El cinco de mayo;
VII. El dieciséis de septiembre;
VIII. El doce de octubre; y
IX. El veinticinco de diciembre."

[8] Foja 35 vuelta.

TERCERO. Legitimación activa. A continuación se procede a analizar la legitimación de la parte actora, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional[9], establecen que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del Municipio de Cuernavaca, Morelos, Fernando Josaphat Martínez Cué, en su carácter de Síndico Municipal, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida el siete de julio de dos mil doce por el Consejo Municipal Electoral, documental de la que se desprende que fue electo para ocupar tal cargo.[10]

Los artículos 38, fracción II y 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del estado de Morelos, establecen lo siguiente.

> *ARTÍCULO 38. Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos Municipios, por lo cual están facultados para:*
>
> *(…)*
>
> *II. Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que señale la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales; (…).*
>
> *ARTÍCULO 45. Los Síndicos son miembros del Ayuntamiento que, además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo, además, las siguientes atribuciones:*
>
> *(…)*
>
> *II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos; (…).*

Del contenido de estas disposiciones, se desprende que el Síndico tiene la representación jurídica de los Municipios en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio; además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

CUARTO. Legitimación pasiva. Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de las demandadas, en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada.

---

[9] **Artículo 10**. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
IV. El Procurador General de la República.
Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

[10] Foja 37 del expediente principal.

De conformidad con el artículo 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Morelos, así como el Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del estado, quien a su vez es director General del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”.

El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparece a juicio por conducto de Octavio Ibarra Ávila, en su carácter de Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, de catorce de febrero de dos mil trece, que obra a foja trescientos sesenta y tres del expediente en que se actúa.

Al efecto, el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, establece lo siguiente:

> *ARTÍCULO 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:*
>
> *(…)*
>
> *II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (…).*

En ese sentido, quien signa la contestación de demanda cuenta con la representación que ostenta y el Poder Ejecutivo local tiene legitimación pasiva para intervenir en esta controversia constitucional, al atribuírsele la publicación de la norma impugnada.

Por lo que hace al Poder Legislativo del estado de Morelos, comparece a juicio por conducto de Lucía Virginia Meza Guzmán, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso estatal, lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión extraordinaria celebrada el ocho de agosto de dos mil catorce, de la que se desprende que fue electa para ocupar tal cargo, por el período comprendido del uno de septiembre de dos mil catorce al treinta y uno de agosto de dos mil quince.

El artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, establece que el Presidente de la Mesa Directiva es el representante legal del Congreso Local:

> *ARTÍCULO 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:*
>
> *(…)*
>
> *XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general, en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; (…).*

En consecuencia, la Presidenta de la Mesa Directiva se encuentra legitimada para comparecer en el presente juicio, en representación del Poder Legislativo del estado, al que se atribuye la expedición de la norma impugnada.

Finalmente, como Secretario de Gobierno del estado de Morelos, comparece Matías Quiroz Medina, quien acredita su cargo con el ejemplar del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, de catorce de octubre de dos mil catorce, número 5227, que obra a foja trescientos setenta y cinco del expediente, en el que consta su nombramiento.

Al efecto, se precisa que tal funcionario tiene legitimación pasiva, en tanto refrendó la norma general impugnada.

Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, sustentada por este Tribunal Pleno, cuyo rubro y texto se citan a continuación.

SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.

Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.[11]

QUINTO. Causales de improcedencia. A continuación se analizarán las causales de improcedencia aducidas por las partes o las que se adviertan de oficio.

El Poder Legislativo del estado de Morelos sostiene que la controversia constitucional es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley de la Materia, toda vez que el municipio de Cuernavaca, Morelos, no cuenta con el interés legítimo para acudir a esta vía, ya que para la existencia de éste, se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; actualizándose dicho interés, cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para que se pueda exigir su estricta observancia ante esta Suprema Corte; sin embargo, de conformidad con el artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el Poder Legislativo de la entidad cuenta con facultades constitucionales y legales para examinar, discutir y aprobar las leyes de Ingresos del estado y de los Ayuntamientos, por lo que, de ninguna forma invade la esfera competencial del Municipio actor, ni vulnera su autonomía municipal, consagrada en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal y, en consecuencia, al no causarle perjuicio alguno por parte del Congreso del estado, dicho municipio carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

Deben desestimarse tales argumentos de improcedencia en que se sostiene la falta de interés legítimo del Ayuntamiento actor, dado que la constatación de una afectación en la esfera de sus atribuciones es un aspecto que atañe al fondo y no a la improcedencia de la controversia constitucional a examen. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, emitida por el Tribunal Pleno, que a continuación se invoca:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.[12]

---

[11] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Septiembre de 2001, pág. 1104. Registro IUS 188738.

[12] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, pág. 710. Registro IUS 193266.

No existiendo otra causal de improcedencia pendiente de analizar argumentada por las partes o alguna que este Tribunal advierta de oficio, procede ahora el análisis de los conceptos de invalidez.

SEXTO. Estudio de fondo. El concepto de invalidez que plantea la parte actora se dirige, esencialmente, a atribuirle al Congreso del estado de Morelos una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, al aprobar y expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, pues, se eliminó de la propuesta original presentada por el Municipio actor, las fracciones II y III del artículo 14, que correspondían al cobro de los derechos por los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado, así como también aduce que se hizo una modificación a diversos conceptos de pago de derechos, productos, aprovechamientos, multas, sanciones y cuotas, contenidos en los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la ley en cita.

En principio, y previo al estudio del planteamiento del municipio actor, es importante señalar que este Tribunal Pleno, en relación con la aprobación de las iniciativas de leyes de ingresos de los municipios, al resolver la controversia constitucional 15/2006 afirmó sustancialmente lo siguiente.

- El artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que nuestra Constitución divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación, entre otros, de los derechos; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios.
- Del primer párrafo de la citada fracción, se advierte que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre otros, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, que comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos, y continúa con la actuación de las Legislaturas locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.
- Los parámetros para guiar dicha ponderación, proyectados en la necesidad de motivar racionalmente los cambios realizados a la propuesta original y, en el caso de que se hayan formulado exposiciones de motivos en la iniciativa, en el aumento de la carga argumentativa de los Congresos estatales, son:

  I. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio. Consiste en la medida en la cual aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de **formular argumentos cualitativamente superiores,** independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

  II. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio. En este pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

  a) Ausencia de motivación. Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional, por lo tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio; sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

Aquí la labor del Congreso se verá simplificada y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

b) **Motivación básica**. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

c) **Motivación técnica.** En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

- Sobre la base de las consideraciones anteriores, se puede determinar cuando un Congreso de una entidad federativa se aparta de manera importante de la propuesta enviada por un Municipio; si para ello expuso una base objetiva y razonable para hacerlo; si el Municipio actor plantea motivos sobre la pertinencia de su propuesta y, si en atención a ellos, el Congreso del Estado resuelve alejarse de la iniciativa.

Los razonamientos antes sintetizados, dieron origen a la jurisprudencia P./J. 113/2006, de rubro y texto siguientes:

HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.

La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que

no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.[13]

De lo así resuelto por este Tribunal Pleno, se infiere que cuando se actualice la hipótesis relativa a modificar o denegar la propuesta de iniciativa de ley presentada por los municipios, por parte de las Legislaturas de los estados, las mismas están obligadas a motivar racionalmente los cambios realizados a la propuesta original dependiendo de los elementos que aporte el municipio.[14]

Ahora bien, en el precedente en cita se abordó el tema relativo a las tablas y tarifas del impuesto predial y en el presente asunto no se cuestionan normas que tengan que ver con las mismas, sino con derechos que el Municipio actor solicitó a la Legislatura Estatal que le fueran autorizados para con ello poder solventar los gastos en que incurre para poder prestar los servicios públicos exigidos.

No obstante, sí constituye un criterio orientador lo señalado por este Tribunal Pleno en la citada controversia constitucional 15/2006, respecto del artículo 115, fracción IV, constitucional:

Para dilucidar la cuestión que se plantea, debemos hacer referencia al artículo 115 constitucional que regula el marco relativo a la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(…)

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

---

[13] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Octubre de 2006, pág. 1127. Registro IUS 174092.

[14] Tal criterio se reiteró al resolver la controversia constitucional 16/2013, en sesión pública plenaria de tres de diciembre de dos mil trece.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (…)"

La lectura del artículo antes transcrito revela que nuestra Constitución divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios (…).

De lo antes transcrito, se aprecia que este Tribunal no sólo estaba analizando un caso particular, al efectuar la interpretación de la norma constitucional, sino que formuló un pronunciamiento general de cómo debe ser entendido el mismo y, dentro de éste, contempló no sólo las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sino, también sobre el proceso de regulación de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios, por lo tanto, ese estudio también aplica para el caso que nos ocupa, tal como se desprende de la parte relativa de la citada controversia constitucional:

En síntesis, la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales, y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Lo anterior se corrobora cuando, en la citada controversia constitucional, se indicó de forma expresa que la misma dialéctica debía señalarse para el caso de los derechos:

De este modo, los derechos por servicios prestados por el Municipio, también se encuentran protegidos por el principio de reserva de fuentes, de tal forma que el peso constitucional de la iniciativa quedaría burlado si la Legislatura Estatal pudiera determinar con absoluta libertad en las leyes de ingresos municipales los elementos cuantitativos y cualitativos del tributo de los derechos por servicios a los que constitucionalmente tiene derecho el Municipio, sin necesidad de considerar la propuesta de éste.

En ese orden de ideas, puede afirmarse también que cuando se trata de derechos por servicios existe una vinculatoriedad dialéctica, en los términos ampliamente desarrollados por la controversia constitucional 14/2004, entre la iniciativa que envíe el Municipio y el producto normativo que es aprobado por el Congreso del Estado, en consecuencia, este último sólo podrá separarse de la propuesta del Municipio si expone para ello argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos de los que se infiera el criterio de razonabilidad de la Legislatura Estatal.

En el mismo orden de ideas, los parámetros de exigibilidad de motivación desarrollados líneas arriba, también resultan aplicables a los derechos por servicios.

En virtud de lo anterior, para resolver el caso que nos ocupa, se debe realizar el mismo ejercicio que se efectuó en la citada controversia constitucional, con el propósito de determinar si el Congreso del estado de Morelos se apartó de la propuesta enviada por el municipio actor y, en caso de ser así, verificar si hay una razón objetiva para ello.

Para llegar a tal determinación, metodológicamente el estudio se efectuará en dos apartados. En el primero, se analizará la supuesta eliminación de las fracciones II y III del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, que correspondían al cobro de los derechos por los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado. En el segundo, la modificación a diversos conceptos de pago de derechos, productos, aprovechamientos, multas, sanciones y cuotas, contenidos en los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la ley en cita, que alega el actor.

I. Derechos por los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado

El municipio actor en su demanda impugna la eliminación de las fracciones II y II del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio, sin que el Poder Legislativo haya expresado motivo o justificación alguna que explique por qué decidió apartarse de la propuesta presentada por el Ayuntamiento de Cuernavaca.[15]

Atendiendo a lo anterior, se debe tomar en consideración qué fue lo que propuso el municipio actor sobre el tema y lo aprobado por la legislatura local:

PROPUESTA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, LEY DE INGRESOS 2015.	APROBACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, LEY DE INGRESOS DEL 2015
ARTÍCULO 14.- ES OBJETO DE ESTE DERECHO, LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE: MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, **RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, LIMPIEZA DE FRENTE DE TERRENOS BALDÍOS Y ALUMBRADO PÚBLICO.**	**ARTÍCULO 14.-** ES OBJETO DE ESTE DERECHO, LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE: MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA. SON SUJETOS DEL PAGO POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA,

[15] En la propuesta enviada por el Municipio de Cuernavaca, se señaló lo siguiente.
"…SECCIÓN QUINTA
4.3.5. DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES
ARTÍCULO 14.- ES OBJETO DE ESTE DERECHO, LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE: MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, LIMPIEZA DE FRENTE DE TERRENOS BALDÍOS Y ALUMBRADO PÚBLICO.
I.- POR MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO URBANO EN EL MUNICIPIO, POR METRO LINEAL DE FRENTE A LA VÍA PÚBLICA POR SEMESTRE DE:

ZONA	*BASE DE PAGO SOBRE EL S.M.G.V.*
1	*0.276545*
2	*0.1422115*
3	*0.0617258*

*II.- **POR LA LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS** EN EL MUNICIPIO, SE COBRARÁ EL MONTO DE 0.01515 DE UN DÍA DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE CALCULADO AL AÑO DEBIÉNDOSE PAGAR EN FORMA BIMESTRAL DURANTE EL PRIMER MES DE CADA BIMESTRE EN LOS MESES DE ENERO, MARZO, MAYO, JULIO, SEPTIEMBRE Y NOVIEMBRE, Y PODRÁ SER ANTICIPADO, CALCULADO DE FORMA ANUAL DURANTE EL PRIMER BIMESTRE DEL AÑO, LOS CONTRIBUYENTES TENDRÁN DERECHO A UNA REDUCCIÓN EQUIVALENTE AL PORCENTAJE QUE ANUALMENTE SE DETERMINE EN LA PRESENTE LEY.*
*III.- **POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA DE FRENTE DE PREDIO BALDÍO O CERCADO**, LA TARIFA SERÁ DE 0.0202 DE UN DÍA DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE CALCULADO AL AÑO, DEBIÉNDOSE PAGAR EN FORMA BIMESTRAL DURANTE EL PRIMER MES DE CADA BIMESTRE, EN LOS MESES DE ENERO, MARZO, MAYO, JULIO, SEPTIEMBRE Y NOVIEMBRE, Y PODRÁ SER ANTICIPADO, CALCULADO DE FORMA ANUAL DURANTE EL PRIMER BIMESTRE DEL AÑO, LOS CONTRIBUYENTES TENDRÁN DERECHO A UNA REDUCCIÓN EQUIVALENTE AL PORCENTAJE QUE ANUALMENTE SE DETERMINE EN LA PRESENTE LEY.*
SON SUJETOS DEL PAGO POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DE FRENTE DE PREDIO BALDÍO O CERCADO, LOS PROPIETARIOS Y POSEEDORES DE PREDIOS URBANOS, SUBURBANOS Y RÚSTICOS QUE SE ENCUENTREN BALDÍOS O CERCADOS EN EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA…"

SON SUJETOS DEL PAGO POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, **RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FRENTE DE TERRENOS BALDÍOS Y ALUMBRADO PÚBLICO, LOS PROPIETARIOS Y POSEEDORES DE PREDIOS URBANOS, SUBURBANOS Y RÚSTICOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA**; SERVICIOS QUE PAGARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:

4.3.5.1. POR MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO URBANO EN EL MUNICIPIO. POR METRO LINEAL DE FRENTE A LA VÍA PÚBLICA POR SEMESTRE DE:

ZONA	**BASE DE PAGO SOBRE EL S.M.G.V. 2014**
1	0.276545
2	0.1422115
3	0.0617258

4.3.5.2 POR LA LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MUNICIPIO, SE COBRARÁ EL MONTO DE 0.01515 DE UN DÍA DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE CALCULADO AL AÑO, DEBIÉNDOSE PAGAR EN FORMA BIMESTRAL DURANTE EL PRIMER MES DE CADA BIMESTRE, EN LOS MESES DE ENERO, MARZO, MAYO, JULIO, SEPTIEMBRE Y NOVIEMBRE, Y PODRÁ SER ANTICIPADO, CALCULADO DE FORMA ANUAL DURANTE EL PRIMER BIMESTRE DEL AÑO, LOS CONTRIBUYENTES QUE REALICEN EL PAGO ANUAL ANTICIPADO TENDRÁN DERECHO A UNA REDUCCIÓN EQUIVALENTE AL PORCENTAJE QUE ANUALMENTE SE DETERMINE EN LA PRESENTE LEY.

SERVICIO QUE PAGARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:

4.3.5.1. POR MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO URBANO EN EL MUNICIPIO. POR METRO LINEAL DE FRENTE A LA VÍA PÚBLICA POR SEMESTRE DE:

ZONA	**BASE DE PAGO SOBRE EL S.M.G.V. 2014**
1	0.276545
2	0.1422115
3	0.0617258

Al respecto, en la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil quince, el municipio actor expuso lo siguiente:

> *(...) QUE RESPECTO A MORELOS, EL INEGI REPORTÓ EN JULIO DE ESTE AÑO, EN EL INDICADOR TRIMESTRAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA ESTATAL, QUE EL ESTADO REGISTRÓ EN EL TERCER Y CUARTO TRIMESTRE DE 2013 CERO CRECIMIENTO, Y EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 2014 CAYÓ LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN 1.6 POR CIENTO. DE ACUERDO CON DATOS DEL INEGI, EN LOS ÚLTIMOS 18 MESES LA POBLACIÓN EN LA ENTIDAD AUMENTÓ EN 1.7 POR CIENTO, AL CONSIDERAR LA CONTRACCIÓN ECONÓMICA Y EL CRECIMIENTO POBLACIONAL RESULTA QUE EL INGRESO REAL DE LOS MORELENSES CAYÓ EN 3.3 POR CIENTO. EL BANCO MUNDIAL INFORMÓ QUE DE ACUERDO CON LOS RESULTADOS DEL PROYECTO DOING BUSINESS SUBNACIONAL 2014, MORELOS ES EL PENÚLTIMO EN LA LISTA DE LOS ESTADOS EN LOS QUE ES MÁS FÁCIL HACER NEGOCIOS EN MÉXICO.*

QUE LA POLÍTICA DE INGRESOS DEFINIDA EN EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2013-2015 Y EN LA PRESENTE INICIATIVA, SE PROPONE SEGUIR AVANZANDO EN LA ACTUALIZACIÓN, DEPURACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DEL MARCO JURÍDICO TRIBUTARIO, DAR CONTINUIDAD A UN RÉGIMEN FISCAL EQUITATIVO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS CARGAS FISCALES.

QUE ANTE LA DIFÍCIL SITUACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL, LA CIUDADANÍA HA PROPUESTO, HACER AJUSTES MÍNIMOS EN CONCEPTOS, CUOTAS Y TARIFAS PARA MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DE LAS CARGAS FISCALES, MISMOS QUE SE HA CUIDADO CONLLEVEN LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD COMO COMPONENTES QUE GUÍEN LOS ESFUERZOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL HACIA UNA MAYOR JUSTICIA SOCIAL.

QUE EN ATENCIÓN DE LO INDICADO POR EL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO, LAS TASAS, TARIFAS Y CUOTAS SE EXPRESAN EN SALARIOS MÍNIMOS GENERALES VIGENTES (S.M.G.V.), SIN EMBARGO, ATENDIENDO LA PROPUESTA CIUDADANA ALGUNOS CONCEPTOS, SE EXPRESAN EN PESOS Y EN PORCENTAJE, CON EL PROPÓSITO DE CONTRIBUIR A LA TRANSPARENCIA Y CLARIDAD EN LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES.

QUE LA ESTRUCTURA DE LA PRESENTE INICIATIVA, SE AJUSTA A LAS DISPOSICIONES DE ARMONIZACIÓN CONTABLE Y HOMOGENIZACIÓN FINANCIERA PREVISTAS POR LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2008, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUE OBLIGA AL MUNICIPIO A IMPLEMENTAR, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA LAS DECISIONES QUE EMANEN DEL CONSEJO NACIONAL DE ARMONIZACIÓN CONTABLE (CONAC).

QUE CONGRUENTE CON LO QUE EL CABILDO APROBÓ EN EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE CUERNAVACA 2013-2015; CON LOS AJUSTES QUE HIZO EL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO A LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DEL AÑO 2014 Y TOMANDO EN CUENTA LA COMPLICADA Y COMPLEJA SITUACIÓN ECONÓMICA ACTUAL, LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015, CONTEMPLA UN PRONÓSTICO DE INGRESOS DE $1,421,307,711.00 (UN MIL CUATROCIENTOS VEINTIÚN MILLONES TRESCIENTOS SIETE MIL SETECIENTOS ONCE PESOS 00/100 M.N.), MONTO QUE REPRESENTA UNA REDUCCIÓN DEL 7.25 POR CIENTO, EN RELACIÓN CON LA EXPECTATIVA DE INGRESOS AUTORIZADA POR EL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014. EN CUMPLIMIENTO DE LO QUE ESTABLECEN LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO NACIONAL DE ARMONIZACIÓN CONTABLE, LAS CONTRIBUCIONES RECAUDADAS POR PAGOS ANTICIPADOS 2016 SE REGISTRARÁN COMO INGRESOS DEL AÑO CORRIENTE. (…)

Dicha iniciativa fue remitida para su análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, del Congreso del estado de Morelos, la que emitió dictamen en el siguiente sentido:

(…) IV. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA.

SE ACORDÓ RETOMAR LOS CRITERIOS GENERALES DE VALORACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES APROBADAS PARA EL EJERCICIO FISCAL ANTERIOR, CORRELACIONÁNDOLAS CON EL IMPACTO SOCIAL GENERADO EN SU POBLACIÓN POR SU APLICACIÓN, ASÍ MISMO, SE REALIZÓ POR PARTE DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE ESTA COMISIÓN DICTAMINADORA UN ANÁLISIS PORMENORIZADO PARA LA DETECCIÓN DE NECESIDADES EN CADA CASO EN CONCRETO Y FUERON TOMADOS EN CONSIDERACIÓN LOS SIGUIENTES ELEMENTOS DE ESTUDIO:

JURÍDICO.- PROCEDENCIA Y VIABILIDAD JURÍDICA DE LAS CONTRIBUCIONES, ANALIZANDO LA PARTE EXPOSITIVA Y ARGUMENTATIVA DEL INICIADOR, HACIENDO UNA CORRELACIÓN DIRECTA CON LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES APLICABLES.

SOCIOECONÓMICO.- SE CONSIDERÓ CONVENIENTE PARA LA TOMA DE DECISIONES ATENDER A CIERTOS INDICADORES DEL MUNICIPIO, TALES COMO CAPACIDAD FINANCIERA, POBLACIÓN, ASÍ COMO EL DESARROLLO DE SUS FINANZAS EN EL AÑO ANTERIOR.

CUANTITATIVO.- SE REALIZÓ UN ESTUDIO CUANTITATIVO DE TASAS, TARIFAS, Y CUOTAS DEL AÑO 2014 EN COMPARACIÓN CON LAS PROPUESTAS PARA EL 2015, IDENTIFICÁNDOSE CON PRECISIÓN LAS VARIACIONES PORCENTUALES Y CORRELATIVAMENTE SU PROCEDENCIA O JUSTIFICACIÓN JURÍDICA.

FINALMENTE CABE SEÑALAR QUE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE ESTA COMISIÓN, SOSTUVIMOS DIVERSAS REUNIONES DE TRABAJO CON LOS PRESIDENTES Y TESOREROS MUNICIPALES, CON LA FINALIDAD DE ROBUSTECER EL PRESENTE DICTAMEN Y CONOCER LAS NECESIDADES QUE APREMIAN A LOS MUNICIPIOS.

V. VALORACIÓN DE LA INICIATIVA.

(…)

ESTA COMISIÓN DICTAMINADORA CONSIDERA, QUE UNO DE LOS OBJETIVOS PRIMORDIALES CON LA APROBACIÓN DE DICHA INICIATIVA, ES LA CONSERVACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICAS, YA QUE SE REQUIERE GARANTIZAR A LOS CONTRIBUYENTES LA CERTEZA DE QUE LAS CONTRIBUCIONES SE ENCUENTRAN PREVISTAS EN UN ORDENAMIENTO LEGAL, QUE SIGUIÓ UN PROCESO LEGISLATIVO Y QUE FUE APROBADO POR EL CONGRESO.

LA COMISIÓN DICTAMINADORA CONSIDERA NECESARIO PREVER EN LA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL, LA GRATUIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE REGISTRO DE NACIMIENTO, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE ESTE AÑO.

ASIMISMO ESTABLECER DICHA GRATUIDAD POR LA EXPEDICIÓN DE COPIA CERTIFICADA DE SU ACTA DE NACIMIENTO, A LOS ADULTOS MAYORES DE 65 AÑOS O MÁS REGISTRADOS EN EL ESTADO DE MORELOS.

MISMA SITUACIÓN ACONTECE CUANDO SE TRATE DE ANOTACIONES MARGINALES POR ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO CIVIL, DERIVADA DE LA ACLARACIÓN DE LAS ACTAS POR ERRORES MECANOGRÁFICOS, MANUSCRITOS, ORTOGRÁFICOS O DE REPRODUCCIÓN GRÁFICA, QUE NO AFECTE LOS DATOS ESENCIALES CONTENIDOS EN EL ACTA, DEBERÁ SER GRATUITO.

DICHO MUNICIPIO PREVÉ EN SU INICIATIVA UN ENDEUDAMIENTO INTERNO DE 3 MILLONES DE PESOS, ARGUMENTANDO QUE NO SE TRATA DE UN ENDEUDAMIENTO BANCARIO, SINO MÁS BIEN BANOBRAS, DELEGACIÓN MORELOS, LE OFRECIÓ LA POSIBILIDAD DE ANTICIPAR RECURSOS DEL FAISM; Y COMO PARTE DEL TRÁMITE LE SOLICITÓ AL MUNICIPIO QUE CONSIDERARAN EL MONTO DEL ANTICIPO EN LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS, POR LO QUE DE ACUERDO AL FORMATO DE PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS ARMONIZADA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2012, SE DEBE INCLUIR EL POSIBLE ANTICIPO COMO ENDEUDAMIENTO INTERNO.

ES VALORACIÓN DE ESTA COMISIÓN, QUE TENIENDO EN CONSIDERACIÓN LA SITUACIÓN POR LA QUE ATRAVIESA LA ECONOMÍA DEL ESTADO Y DE LAS FAMILIAS, NO SE PERMITE AUTORIZAR PARA EL EJERCICIO DE 2015, NINGÚN INCREMENTO, ASÍ COMO TAMPOCO LA CREACIÓN DE NUEVAS CONTRIBUCIONES.

Ahora bien, del Semanario de los Debates del Congreso del Estado de Morelos, correspondiente a la sesión ordinaria de nueve de diciembre de dos mil catorce, en la que se discutió la iniciativa de ley en cuestión, se observa el resultado de la votación: veintiún votos a favor, cero en contra y ninguna abstención, sin que al efecto hicieran mayor pronunciamiento.[16]

Es decir, el Poder Legislativo local no expuso razonamiento alguno para justificar la modificación de la Iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del dos mil quince, en específico, para suprimir las fracciones II y III del artículo 14 de la ley en cita.

No obsta el señalamiento en el aludido dictamen de que no se autorizará incremento o creación de nuevas contribuciones, pues, ello no es suficiente para concluir que existe la justificación necesaria, máxime si, del propio dictamen se advierte que se destacó lo siguiente:

> *"(…) cabe señalar que de conformidad con lo previsto por el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público en sus tres órdenes de gobierno.*
>
> *Siendo uno de estos órdenes de gobierno el municipio, que es la célula social fundamental de nuestra organización política y administrativa, por lo que se debe contribuir a su desarrollo ya que es tarea prioritaria, así como para consolidar su capacidad de ejecución y contar con los recursos financieros para atender los servicios que constitucionalmente están obligados a proporcionar, previo el pago de los derechos correspondientes, por lo que es finalidad de este ejercicio legislativo, resolver en lo posible, la asignación de recursos suficientes para que el municipio atienda las demandas de la población, las necesidades básicas de su administración y propiciar su planificación tributaria a efecto de que fortalezca su desarrollo."*[17]

En ese contexto, del ejercicio efectuado por este Tribunal Pleno da como resultado que, en el caso, se actualiza un distanciamiento entre la propuesta de ingresos enviada por el municipio actor y lo aprobado, lo que trasciende en perjuicio del accionante.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 113/2006 antes invocada, de rubro ***HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.***, ya que la Legislatura local no cumplió con los requisitos mínimos de motivación y fundamentación para separarse de la propuesta del municipio actor.

Bajo esa tesitura, es fundada la transgresión a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

II. Modificación a los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince.

En este apartado, se analizará lo relativo a las disposiciones señaladas en las que se establecen diversos conceptos de pago de derechos, productos, aprovechamientos, multas, sanciones y cuotas.

Al efecto, se inserta lo señalado por el municipio actor en su escrito inicial de demanda (fojas 14 a 23 del expediente en que se actúa), relativo a la modificación de los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil quince, de donde se puede apreciar la comparación entre la iniciativa de ley enviada por la parte actora y lo aprobado por el Poder Legislativo local.

---

[16] Consultable en http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/NA-OTI8%20%28no%20aplica%29/G3-Congreso/oe5/Semanario-119-1.pdf, de la página 684 a 801.

[17] Foja 456 del expediente.

14

Es necesario mencionar que, en igual forma, sin que mediara motivación, justificación ni fundamento alguno, además de las disposiciones que se han señalado, el Congreso del Estado modificó diversos artículos la iniciativa propuesta, afectando la hacienda municipal, como se aprecia en la relación siguiente:

ARTÍCULO 11.- LOS DERECHOS DE LOS SERVICIOS DE LEGALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS TARIFAS SIGUIENTES:

4.3.2.1 DEL ARCHIVO MUNICIPAL

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.2.1.4 FOTOCOPIA SIMPLE DE PLANO ARQUITECTÓNICO DEL EXPEDIENTE DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN	0.50	ELIMINADA

4.3.2.4 REGISTRO DE POBLACIÓN

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.2.4.1 EXPEDICIÓN DE CONSTANCIA DE RESIDENCIA	2	
4.3.2.4.2 CONSTANCIA DE DEPENDENCIA ECONÓMICA	2	ELIMINADA
4.3.2.4.3 CERTIFICADO DE ORIGEN	2	ELIMINADA
4.3.2.4.4 ACTA DE SUPERVIVENCIA	2	ELIMINADA
4.3.2.4.5 CERTIFICADO DE VECINDAD	2	ELIMINADA

4.3.2.6 CONSTANCIAS O CERTIFICACIONES DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.2.6.4 CERTIFICACIÓN DE BITÁCORA DE REGISTRO DE ACCIONES PREVENTIVAS DE PROTECCIÓN CIVIL	20	ELIMINADA

4.3.2.7 COPIAS CERTIFICADAS, RATIFICACIÓN DE FIRMAS Y ACTAS TESTIMONIALES ELABORADAS EN EL JUZGADO DE PAZ

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.2.7.1 EXPEDICIÓN DE COPIA CERTIFICADA DE EXPEDIENTE DE LO CIVIL Y MERCANTIL	7	ELIMINADA
4.3.2.7.2 CERTIFICACIÓN DE INGRESO A CASA	7.2	ELIMINADA

HOGAR		
4.3.2.7.3 ACTA TESTIMONIAL POR REGISTRO DE NACIMIENTO EXTEMPORÁNEO	4.6	**ELIMINADA**
4.3.2.7.4 ELABORACIÓN POR CONVENIO EXTRAJUDICIAL	2	**ELIMINADA**
4.3.2.7.5 RATIFICACIÓN DE FIRMAS DE CONTRATO PRIVADO DE COMPRA VENTA	7.2	**ELIMINADA**

ARTÍCULO 15.- POR LOS DERECHOS DE LOS SERVICIOS DE PANTEONES MUNICIPALES Y VELATORIOS, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.6.1 EN EL PANTEÓN INHUMACIONES JARDINES DE LA PAZ DE CUERNAVACA.

4.3.6.1.1 DERECHOS DE USO PARA INHUMAR

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.6.1.1.1 PAGO DE PERPETUIDAD AL VENCIMIENTO DE RENTA DE 7 AÑOS	100	70
4.6.1.1.1.2 POR FOSA A PERPETUIDAD		
4.3.6.1.1.2.1 SECCIÓN I A LA IV	150	100
4.3.6.1.1.2.2 SECCIÓN V A LA XIV	130	99

4.3.6.1.2 NICHOS U OSARIOS A PERPETUIDAD

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.6.1.2.4 TRASPASO DE NICHO O GAVETA	8	6

4.3.6.1.3 SERVICIOS DIVERSOS

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.6.1.3.6 NICHO EN COLUMBARIO PARA CENIZA A PERPETUIDAD	85	77

ARTÍCULO 16.- LOS DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL RASTRO MUNICIPAL SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES.

4.3.7.3 POR EL CERTIFICADO DE

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.7.3.1 REGISTRO GANADERO	2	1

ARTÍCULO 17.- LOS DERECHOS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:
4.3.8.1 SERVICIOS AMBIENTALES

4.3.11.3 EN EL PARQUE "TLALTENANGO"

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO

4.3.11.3.1 POR EL USO DE ÁREA VERDE O ESPACIO PARA LA INSTALACIÓN DE EXPOSICIÓN, EVENTO ARTÍSTICO O SIMILAR POR CADA DÍA QUE SEA DESTINADO PARA EL EVENTO	3	2

ARTÍCULO 21.- LOS DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE OBRAS PÚBLICAS Y DESARROLLO URBANO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.12.1 INICIO DE TRÁMITE PARA LA EMISIÓN DE CONSTANCIAS DE ALINEAMIENTO, NÚMERO, LICENCIA SENCILLA Y CON PLANOS. DE PROCEDER Y CONCLUIR EL TRÁMITE SE DESCONTARÁ AL MOMENTO DE LA CALIFICACIÓN, DE ACUERDO A LO SIGUIENTE:

POR TRÁMITE	S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.12.1.1 PARA CONSTANCIA DE ALINEAMIENTO Y NÚMERO OFICIAL	4	0.50

4.3.12.24 REGISTRO COMO DIRECTOR RESPONSABLE DE OBRA.

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.12.24.4 CONSTANCIA DE DIRECTOR DE OBRA Y CORRESPONSABLE DE OBRA	6	ELIMINADA

ARTÍCULO 24.- LOS DERECHOS DE DICTAMEN TÉCNICO PARA COLOCACIÓN DE ANUNCIO, INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA Y CARTOGRAFÍA DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.15.1 POR DICTAMEN TÉCNICO PARA

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.15.1.5 INSTALACIÓN DE TOLDO FIJO NO MAYOR A 1.5 METROS CUADRADOS CON RÓTULO COMERCIAL, POR CADA METRO CUADRADO	3.0	2.8
4.3.15.1.6 COLOCACIÓN DE ANUNCIO ESTRUCTURAL O AUTOSOPORTADO INSTALADO EN AMBOS LADOS DE LA CARRETERA QUE NO SEA ZONA FEDERAL, POR METRO CUADRADO	200	105.2

4.3.15.3 POR DICTAMEN TÉCNICO DE IMAGEN URBANA PARA LA INSTALACIÓN DE MOBILIARIO URBANO EN LA VÍA PÚBLICA, POR PIEZA.

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.15.3.10 CASETA TELEFÓNICA	100.0	58.2

4.3.15.6 POR CONSULTA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO.

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.15.6.1.2 REPRODUCCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE CENTRO DE POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA VIGENTE, EN PDF EN CD ROM	2	ELIMINADA
4.3.15.6.3 AUTORIZACIÓN ANUAL DE USO	33	ELIMINADA

EXCLUSIVO DE LA VÍA PÚBLICA PARA ESTACIONAMIENTO, EN NEGOCIACIÓN MERCANTIL, MUDANZA, TRANSPORTE TURÍSTICO Y SIMILAR; DERIVADO DEL DICTAMEN DE FACTIBILIDAD, POR CAJÓN		
4.3.15.6.4 AUTORIZACIÓN ANUAL DE USO EXCLUSIVO DE LA VÍA PÚBLICA PARA ESTACIONAMIENTO PARA SITIOS DE TAXIS, DERIVADO DEL DICTAMEN DE FACTIBILIDAD, POR CAJÓN	12	**ELIMINADA**

4.3.15.8 POR DICTAMEN DE ELECTRIFICACIÓN

CONCEPTO	**INICIATIVA S.M.G.V. 2015**	**APROBADO CONGRESO**
4.3.15.8.1 SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DERECHOS POR	18	**ELIMINADA**

ARTÍCULO 25.- POR LOS DERECHOS DE LA EXPEDICIÓN DE LA LICENCIA, PERMISO O REVALIDACIÓN ANUAL POR EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTO O LOCAL COMERCIAL CUYO GIRO SEA LA ENAJENACIÓN O VENTA DE BEBIDAS, EXPENDIO DE DICHAS BEBIDAS, SEAN EN ENVASE CERRADO, ABIERTO O AL COPEO Y SIEMPRE QUE SE EFECTÚEN TOTAL O PARCIALMENTE CON EL PÚBLICO EN GENERAL, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN LOS DERECHOS CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.16.1 POR LICENCIA NUEVA

CONCEPTO	**INICIATIVA S.M.G.V. 2015**	**APROBADO CONGRESO**
4.3.16.1.1 LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS O LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS QUE INCLUYAN EL EXPENDIO DE DICHAS BEBIDAS, SIEMPRE QUE SE EFECTÚEN TOTAL O PARCIALMENTE AL PÚBLICO EN GENERAL:	200	**ELIMINADA**
4.3.16.1.11 TIENDA DE AUTOSERVICIO CON SUPERFICIE DE PISO DE VENTA DE HASTA 1,000 METROS CUADRADOS CON VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, INCLUYENDO CERVEZA, EN BOTELLA CERRADA:	600	**400**
4.3.16.1.12 TIENDA DE AUTOSERVICIO CON SUPERFICIE DE PISO DE VENTA DE MÁS DE 1,000 METROS CUADRADOS CON VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, INCLUYENDO CERVEZA, EN BOTELLA CERRADA:	1,000	**800**

ARTÍCULO 28.- LOS DERECHOS POR EL USO DE MERCADOS Y PLAZAS PÚBLICAS, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.19.1 POR LOS DERECHOS DEL MERCADO LICENCIADO ADOLFO LÓPEZ MATEOS, LA CUOTA MÍNIMA SE APLICARÁ A CASOS DE LA PERIFERIA DEL MERCADO Y LA MÁXIMA A CASOS DE LA NAVE PRINCIPAL, TOMANDO COMO REFERENCIA SU GIRO COMERCIAL O SI ES MAYOREO Y/O MENUDEO:

CONCEPTO	**INICIATIVA S.M.G.V. 2015**	**APROBADA CONGRESO**
4.3.19.1.1 POR EL USO DE PISO, PAGO ANUAL POR LOCAL	MIN. 5	
	MAX. 50	**15**
4.3.19.1.8 TRASPASO	MIN. 20	15

	MAX. 35	30
4.3.19.1.9 CESIÓN DE DERECHOS	MIN. 20	15
	MAX. 35	30
4.3.19.1.14 PAGO DE PISO POR LOCATARIO DEL PASAJE COMERCIAL PUENTE DEL DRAGÓN	MIN. 5	3
	MAX. 8	
4.3.19.1.16.1 AUTOMÓVIL	0.075	3.00
4.3.19.1.16.2 CAMIONETA	0.150	6.00
4.3.19.1.16.3 CAMIÓN	0.226	12.00

4.3.19.2 POR DERECHOS EN MERCADOS PERIFÉRICOS, LAURO ORTEGA, 18 DE SEPTIEMBRE, NARCISO MENDOZA, VICENTE GUERRERO, EMILIANO ZAPATA, ALTA VISTA, AMATITLÁN, LOMAS DE LA SELVA.

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.19.2.3 AMBULANTE CUOTA DIARIA	MIN. 0.150 MAX. 0.226	$10.00 $15.00
4.3.19.2.8 TRASPASO	MIN. 20	15
	MAX. 30	25
4.3.19.2.9 CESIÓN DE DERECHOS	MIN. 20	18
	MAX. 25	
4.3.19.2.14.1 AUTOMÓVIL	10	3.00
4.3.19.2.14.2 CAMIONETA	15	6.00
4.3.19.2.14.3 CAMIÓN	20	12.00

4.3.19.3 LOS DERECHOS DE LAS PLAZAS LIDO, DEGOLLADO, CUAUHNÁHUAC Y LA SELVA, SE CAUSARÁN POR EL USO DE LOCALES, CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.19.3.3 ALTA	10	8
4.3.19.3.4 BAJA	8	5

ARTÍCULO 30.- LOS DERECHOS PROPORCIONADOS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.21.1 POR LOS DERECHOS DE SERVICIOS ESPECIALES DE PREVENCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.21.1.1 CURSO DE CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA BRINDADO POR LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA, POR EVENTO	20	**ELIMINADA**

SECCIÓN VIGÉSIMA SEGUNDA
4.3.22 DE LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN CIVIL

ARTÍCULO 31.- LOS DERECHOS PROPORCIONADOS POR PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.22.1 POR LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN CIVIL

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO

4.3.22.1.1 DICTAMEN DE INSPECCIÓN DE SEGURIDAD A LAS INSTALACIONES DE EDIFICIOS PÚBLICOS O PRIVADOS		
4.3.22.1.1.1 TIENDA DE AUTOSERVICIO	200	**100**
DESARROLLO, CONJUNTO RESIDENCIAL Y HABITACIONAL:		
4.3.22.1.1.8 MÁS DE 1,500 M2 DE SUPERFICIE	100 A 500	**100 A 150**
ANUNCIO		
4.3.22.1.1.14 ESPECTACULAR	200	**100**
4.3.22.1.1.19 CINE Y/O TEATRO	200	**150**
4.3.22.1.1.2 OFICIO DE CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL PLAN DE SEGURIDAD, EMERGENCIA Y EVACUACIÓN.	20	**10**
4.3.22.1.4.1 ESTACIÓN DE CARBURACIÓN O GASOLINERA	180	**150**
4.3.22.1.5 VISITA DE INSPECCIÓN A LAS INSTALACIONES EN SITUACIÓN DE RIESGO ORDINARIO	3 A 50	**3 A 25**
4.3.22.1.5.1 TLAPALERIA	30	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.2 TORTILLERIA	30	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.3 LAVANDERIA	30	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.4 FARMACIA	50	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.5 CASINO	200	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.6 TIENDA DE CONVENIENCIA O MINISUPER	100	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.7 INSTITUCIÓN BANCARIA	100	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.8 ESTABLECIMIENTO CON VENTA DE COMIDA	5	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.9 GIMNASIO	100	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.10 OFICINA ADMINISTRATIVA, CONSULTORIO Y/O DESPACHO	5	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.11 POR LA EXPEDICIÓN DEL DICTAMEN DE SEGURIDAD POR PROTECCIÓN CIVIL PARA LA INSTALACIÓN DE JUEGOS MECÁNICOS	15	**ELIMINADA**
4.3.22.1.5.12 POR LA BÚSQUEDA DE ARCHIVO EN LA DIRECCIÓN GENERAL	3	**ELIMINADA**
4.3.22.1.6.5 CURSO DE CAPACITACIÓN QUE INCLUYE PRIMEROS AUXILIOS, PREVENCIÓN DE INCENDIOS, USO Y MANEJO DE EXTINTORES, FORMACIÓN DE BRIGADAS, EVACUACIÓN, BÚSQUEDA Y RESCATE	68	**ELIMINADA**

SECCIÓN VIGÉSIMA TERCERA
4.3.23 DE LOS DERECHOS DEL CORRALÓN

ARTÍCULO 32.- LOS DERECHOS DEL CORRALÓN SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.23.2 POR ARRASTRE EN MÁS DE 10 KILÓMETROS, POR KILÓMETRO ADICIONAL

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.23.2.1 MOTOCICLETA DOS, TRES Y CUATRO RUEDAS	0.80	**ELIMINADA**

ARTÍCULO 56.- LOS PRODUCTOS QUE TIENE DERECHO A PERCIBIR EL MUNICIPIO SE REGULARÁN POR LOS CONTRATOS O CONVENIOS QUE SE CELEBREN, Y SU IMPORTE DEBERÁ ENTERARSE EN LOS PLAZOS, TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE EN LOS MISMOS SE ESTABLEZCA Y DE ACUERDO A LO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 205 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, Y CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO

MUNICIPIO DE CUERNAVACA 2013 - 2015 Todos le damos valor

14 DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS; SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

5.1.1.3 USO DE ESPACIOS EN EL RASTRO MUNICIPAL

CONCEPTO	INICIATIVA PESOS 2015	APROBADO CONGRESO
5.1.1.3.1 POR METRO CUADRADO, EN LOCAL DE 16 METROS CUADRADOS O MÁS, CUOTA MENSUAL	65.00	60.00

ARTÍCULO 61.- LOS APROVECHAMIENTOS QUE CAUSEN LOS PARTICULARES POR FALTAS AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, SE LIQUIDARÁN EN BASE A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

6.1.4.1 PLACAS

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.4.1.1 FALTA DE UNA O AMBAS PLACAS	6	3 A 10
6.1.4.1.5 SUSTITUIRLAS POR PLACAS DECORATIVAS O DE OTRO PAÍS	5 A 15	3 A 10
6.1.4.1.6 CIRCULAR CON PLACAS NO VIGENTES	7 A 8	5
6.1.4.1.8 USO INDEBIDO DE PLACAS DE DEMOSTRACIÓN	15	3 A 10
6.1.4.1.9 PRESENTE ALGÚN DOBLEZ	5	3

6.1.4.8 CIRCULACIÓN

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.4.8.38 PERMITIR QUE LOS OCUPANTES INGIERAN BEBIDAS EMBRIAGANTES DENTRO Y SOBRE DEL VEHÍCULO	20	15

6.1.4.9 ESTACIONAMIENTO

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.4.9.1 EN LUGAR PROHIBIDO SEÑALADO CON GUARNICIÓN COLOR ROJA:	7	6
6.1.4.9.2 ANTES Y DESPUÉS DE 30 METROS EN LUGAR PROHIBIDO CON SEÑALAMIENTO VERTICAL:	7	6

ARTÍCULO 62.- LAS MULTAS POR FALTAS AL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, SE LIQUIDARÁN EN BASE A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.5.8.15 FALTA DE SEÑALIZACIÓN DE PELIGRO ALTO VOLTAJE	6	5
6.1.5.26.9 OCASIONAR ALGÚN RIESGO QUE PONGA EN PELIGRO, LA VIDA DE LAS PERSONAS, LOS BIENES, EL ENTORNO ECOLÓGICO	1,000	200

6.1.5.26.24 POR LA FALTA DE VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL DE CADA EJERCICIO FISCAL	100	**10 A 100**
6.1.5.26.25 POR REINCIDENCIA EN LA FALTA DEL VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL DE CADA EJERCICIO FISCAL	200	**20 A 200**
6.1.5.26.26 POR NO TENER A LA VISTA SU VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL	50	**10 A 50**
6.1.5.26.27 POR NO PRESENTAR SU PROGRAMA INTERNO DE PROTECCIÓN CIVIL	70	**30 A 70**
6.1.5.26.28 POR NO ACTUALIZAR SU PROGRAMA INTERNO DE PROTECCIÓN CIVIL	40	**30 A 40**
6.1.5.26.29 POR NO CONTAR CON EL VISTO BUENO PARA ESPECTACULO Y DIVERSIÓN PÚBLICA	600	**30 A 600**
6.1.5.26.30 POR EL RETIRO DE SELLOS Y CINTILLAS DE SUSPENSIÓN, SUSPENSIÓN TEMPORAL Y/O CLAUSURA	300	**30 A 300**
6.1.5.26.31 POR NO EXHIBIR LA PÓLIZA DE SEGURO CONTRA RIESGO CIVIL Y ADMINISTRATIVO	300	**50 A 300**
6.1.5.26.32 POR NO CUMPLIR CON CUALQUIERA DE LOS REQUERIMIENTOS DE PROTECCIÓN CIVIL	150	**10 A 150**
6.1.5.26.33 POR NO CONTAR CON EL NIVEL DE ILUMINACIÓN ADECUADO AL ESTABLECIMIENTO	250	**25 A 250**
6.1.5.26.34 POR NO CONTAR CON SALIDA DE EMERGENCIA CON LAS MEDIDAS ADECUADAS	250	**50 A 250**
6.1.5.26.35 POR NO CONTAR CON SU DIRECTORIO TELEFONICO DE AYUDA EXTERNA	15	**5 A 15**
6.1.5.26.36 POR NO CONTAR CON VENTILACIÓN SUFICIENTE EN LA BODEGA DE ALMACENAMIENTO DE PRODUCTOS QUIMICOS QUE EVITEN LA ACUMULACIÓN DE GASES	250	**5 A 250**
6.1.5.26.37 POR FALTA DE VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL PARA DESARROLLO HABITACIONAL O PROYECTO QUE DETERMINE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE	500	**100 A 500**
6.1.5.26.38 POR LA SITUACIÓN DE RIESGO O EMERGENCIA EN EL TRANSPORTE DE MATERIAL PELIGROSO	1,000	**500 A 1,000**
6.1.5.26.39 POR NO CONTAR CON AUTORIZACIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL PARA VEHICULO QUE CARBUREN GAS L.P.	500	**100 A 500**
6.1.5.26.40 POR LA RESPONSABILIDAD DE FUGA, DERRAME O DESCARGA DE MATERIAL PELIGROSO	1,000	**500 A 1,000**
6.1.5.26.41 CUANDO PONGAN EN PELIGRO DE MANERA GRAVE EL ORDEN PÚBLICO O SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN	1,000	**500 A 1,000**
6.1.5.26.42 POR NO REALIZAR EL CAMBIO DEL TANQUE ESTACIONARIO O CAMBIO DE VÁLVULAS DEL MISMO	500	**50 A 500**
6.1.5.26.43 LAS DEMAS RESPONSABILIDADES QUE ESTABLEZCAN LAS DISPOSICIÓNES DE PROTECCIÓN CIVIL	500	**5 A 500**
6.1.5.26.44 OMITIR EL VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL PARA ABRIR UN NEGOCIO, ESCUELA, COMERCIO O INDUSTRIA, CUANDO SEA REQUERIDO POR AUTORIDAD COMPETENTE	300	**25 A 300**
6.1.5.26.45 SI EL INMUEBLE NO CUENTA CON SISTEMA CONTRA INCENDIO	300	**25 A 300**
6.1.5.26.46 INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN ESTABLECIDAS EN LOS PROGRAMAS INTERNOS DE PROTECCIÓN CIVIL	100	**25 A 100**
6.1.5.26.47 IMPEDIR AL PERSONAL DE	300	**25 A 300**

PROTECCIÓN CIVIL EL ACCESO A SUS INSTALACIONES PARA REVISAR EL CUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES DE LA LEY Y EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CIVIL		
6.1.5.26.48 REALIZAR ACTIVIDADES QUE REPRESENTEN RIESGO A LA POBLACIÓN, SUS BIENES Y EL ENTORNO ECOLÓGICO	1,000	**500 A 1,000**
6.1.5.26.49 POR AFECTACIÓN A LA POBLACIÓN, SU INTEGRIDAD FÍSICA, BIENES Y ENTORNO ECOLÓGICO	1,000	**500 A 1,000**

ARTÍCULO 66.- LA SANCIÓN IMPUESTA POR LOS OFICIALES DEL REGISTRO CIVIL POR NO DAR AVISO OPORTUNO DE UN FALLECIMIENTO SE LIQUIDARÁ EN BASE A LA CUOTA SIGUIENTE:

6.1.9.1 SANCIONES DEL REGISTRO CIVIL

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.9.1.1 MULTA POR NO DAR AVISO AL REGISTRO CIVIL EN UN PLAZO DE 24 HORAS DESPUÉS DE TENER CONOCIMIENTO DE UN FALLECIMIENTO. ARTÍCULO 473 DEL CÓDIGO FAMILIAR EN EL ESTADO DE MORELOS	100	**50**

ARTÍCULO 67.- LOS APROVECHAMIENTOS QUE CAUSEN LOS PARTICULARES DEL MUNICIPIO POR SANCIÓN Y FALTA ADMINISTRATIVA COMETIDA EN CONTRAVENCIÓN A LO DISPUESTO EN EL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA SE LIQUIDARÁ EN BASE A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

6.1.10.3 MULTAS ADMINISTRATIVAS

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.10.3.1 POR SANCIÓN DERIVADA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE SUSPENSIÓN	50 A 100	**20 A 35**
6.1.10.3.2 PAGO POR RETIRO DE SELLOS DE CLAUSURA	50 A 100	**20 A 35**

6.1.10.4 MULTAS ADMINISTRATIVAS DE LA DIRECCIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.10.4.2 POR REFRENDAR DE MANERA EXTEMPORÁNEA	5 A 10	**ELIMINADA**

ARTÍCULO 68.- LOS APROVECHAMIENTOS QUE CAUSEN LOS PARTICULARES DEL MUNICIPIO POR SANCIONES IMPUESTAS EN LOS MERCADOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, SE COBRARÁN DE ACUERDO A LO SIGUIENTE: LA CUOTA MÍNIMA SE APLICARÁ A COMERCIOS UBICADOS EN LA PERIFERIA Y LA CUOTA MÁXIMA A LOS COMERCIOS UBICADOS EN LA NAVE PRINCIPAL.

6.1.11.1 INFRACCIONES EN EL MERCADO ADOLFO LÓPEZ MATEOS Y PASAJE COMERCIAL PUENTE DEL DRAGÓN, PLAZA LIDO Y PLAZA DEGOLLADO.

MUNICIPIO DE CUERNAVACA Todos le damos valor

23

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.11.1.3 POR SANCIÓN DERIVADA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y/O DE SUPERVISIÓN	15 A 200	**10 A 50**

ARTÍCULO 93.- SE AUTORIZA AL SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE CUERNAVACA, A RECIBIR DONATIVOS DE DINERO Y EN ESPECIE, ASÍ COMO CUOTAS DE RECUPERACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, SERVICIOS DENTALES, SERVICIOS DE ASISTENCIA Y DESPENSAS, Y DE CUALQUIER OTRA ÍNDOLE, CON LAS TARIFAS QUE LE SEAN AUTORIZADAS POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, DEBIENDO MANEJAR ESTOS RECURSOS SIN QUE SEAN UTILIZADOS PARA OTRO FIN QUE NO SEA EL DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ASISTENCIALES QUE LE SON ENCOMENDADOS.

LAS CUOTAS DE RECUPERACIÓN POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA EL ORGANISMO, SE SEÑALAN DE MANERA ENUNCIATIVA MÁS NO LIMITATIVA, SIGUIENTES:

I.- SERVICIOS PROFESIONALES	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
11.- CONSULTA	0.24	**ELIMINADA**
F) ASISTENCIA JURÍDICA		
10.- JUICIO NO CONTENCIOSO SOBRE INFORMACIÓN TESTIMONIAL	15.68	**ELIMINADA**
11.- RECONOCIMIENTO DE CONCUBINATO	15.68	**ELIMINADA**
12.- RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD	24.43	**ELIMINADA**
13.- TUTELA	24.43	**ELIMINADA**
14.- AMPARO DIRECTO E INDIRECTO	19.56	**ELIMINADA**
15.- APELACIÓN	19.56	**ELIMINADA**
16.- DEPENDENCIA ECONÓMICA	15.68	**ELIMINADA**
17.- SEPARACIÓN DE PERSONAS	14.67	**ELIMINADA**
18.- CONSIGNACIÓN DE PENSIÓN	13.03	**ELIMINADA**
19.- CESE DE PATRIA POTESTAD	24.43	**ELIMINADA**
20.- ACCIÓN CONTRADICTORIA DE PATERNIDAD	24.43	**ELIMINADA**
21.- MODIFICACIÓN DE COSA JUZGADA	24.43	**ELIMINADA**
A).- CASA DE DÍA DE ADULTOS MAYORES	3.14 MENSUAL	**1.63 MENSUAL**
B).- TALLER DE PADRES	0.79	**ELIMINADA**
C).- PLÁTICA EN ESCUELA PARTICULAR	3.14	**ELIMINADA**
D).- TRABAJO SOCIAL NO RELACIONADO A ASUNTO JURÍDICO	2.35	**ELIMINADA**
E).- TALLER EN ESCUELA PARTICULAR	7.84	**ELIMINADA**
F).- CURSO DE VERANO	4.70	**ELIMINADA**
G).- CENTRO DE CUIDADO INFANTIL	7.84 MENSUAL	**ELIMINADA**

Se hace la precisión de que, si bien, en su escrito inicial de demanda, señaló que el artículo 17 de la propuesta de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince fue modificado, de un análisis comparativo entre la iniciativa y la ley aprobada, se advierte que el texto modificado realmente corresponde al artículo 20, que es del tenor literal siguiente:

> *Artículo 20.- El uso y aprovechamiento de los espacios públicos a que se refiere esta ley, son de interés general, por lo que el Ayuntamiento garantizará a cualquier persona o entidad, pública o privada, la posibilidad de acceder a las distintas instalaciones deportivas pertenecientes al patrimonio municipal o para realizar actividades libres, dirigidas por la propia Administración Municipal o para realizar actividades libres, entrenamiento deportivo, competición o cualquier otra forma de práctica y/o manifestación deportiva o social o cultural siempre y cuando se sujeten en lo conducente, por el reglamento municipal correspondiente.*

Los derechos por el uso y explotación de parques municipales para eventos deportivos, de activación física, sociales, culturales y artísticos, que sean organizados por particulares o por entidades de los sectores público y privado con fines de lucro, se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

4.3.11.3 En el parque "Tlaltenango"

Concepto	Propuesta del Municipio actor en S.M.G.V.	Ley aprobada por el Congreso
4.3.11.3.1 POR EL USO DE ÁREA VERDE O ESPACIO PARA LA INSTALACIÓN DE EXPOSICIÓN, EVENTO ARTÍSTICO O SIMILAR POR CADA DÍA QUE SEA DESTINADO PARA EL EVENTO	3	2

Por tanto, se tiene como impugnada la modificación al artículo 20 de la ley en comento, en el apartado precisado con antelación y, en consecuencia, en adelante se hará referencia a éste y no al diverso artículo 17, en términos del artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.[18]

Ahora bien, de lo expuesto por el municipio actor, y que se corrobora con las documentales que obran a fojas cuarenta y siete a ciento veintiuno y, posteriormente, a fojas cuatrocientos cincuenta y cinco a quinientos uno vuelta, consistentes respectivamente en la iniciativa del municipio actor, y la publicación de la Ley de Ingresos correspondiente, se advierte que el Poder Legislativo de Morelos efectivamente eliminó el cobro de diversos conceptos y, en otros, redujo la cantidad a pagar en términos de salario mínimo general vigente, es decir, existe una modificación sustancial en perjuicio del citado municipio.

Al respecto, cabe señalar que el municipio actor hizo valer los mismos conceptos de invalidez para la modificación de los artículos referidos que para la eliminación de las fracciones II y III del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, esto es, planteó esencialmente que el Congreso estatal se apartó de su propuesta legal, sin justificarlo debidamente, por lo que vulneró los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, constitucionales.

En ese sentido, se debe atender a la exposición de motivos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, transcrita en párrafos precedentes, pues, los artículos que ahora se estudian son parte de la iniciativa de ley en comento, es decir, la parte actora no desglosó su exposición por artículo, capítulo o título, sino que hizo una manifestación general de la propuesta de ley enviada al Poder Legislativo local.

Luego, debe entenderse que los artículos 11, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 como parte de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del dos mil quince, fueron objeto del debate en la sesión ordinaria de nueve de diciembre de dos mil catorce de la Legislatura del estado y, por tanto, también por unanimidad de votos fueron aprobados.

No obstante, como ha quedado asentado, el Legislativo local no expuso de manera detallada las razones por las cuales modificó la propuesta municipal, en concreto, respecto de los artículos antes mencionados. Esto es, del Semanario de los Debates del Congreso del Estado de Morelos, correspondiente a la sesión ordinaria de nueve de diciembre de dos mil catorce, en la que se discutió la iniciativa de ley en cuestión, no se aprecia explicación alguna para la modificación de los valores señalados en los artículos citados.

El Poder Legislativo de Morelos se limitó a votar la iniciativa modificada sin fundar o motivar en forma alguna las supresiones y alteraciones a los artículos 11, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la ley en cuestión, más allá de lo que, de forma muy limitada, se indicó en el referido dictamen de la Comisión correspondiente, en cuanto que dada la situación por la que atraviesa la economía de la entidad, no se autorizaba para el ejercicio dos mil quince ningún incremento ni la creación de nuevas contribuciones, lo cual implica un perjuicio para el municipio actor, pues, no se cumplieron los requisitos mínimos para apartarse de la propuesta de ley elaborada por éste.

[18] Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Por lo anterior, es fundada la transgresión a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General y, por tanto, debe declararse la invalidez de los artículos 11, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince.

SÉPTIMO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se establece que la declaratoria de invalidez decretada en relación con los artículos 14, así como 11, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, surtirá efectos a partir de la notificación de presente fallo al congreso del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional, promovida por el Municipio de Cuernavaca, Morelos.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 11, 14, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5246, cuarta sección, el veinticuatro de diciembre del dos mil catorce, en términos del considerando séptimo de esta sentencia.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos sexto y séptimo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a los efectos.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

El Presidente de la Suprema Corte, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de siete de diciembre de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 1/2015, promovida por el Municipio de Cuernavaca, Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a quince de enero de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 19/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARIAS.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintisiete de octubre de dos mil quince.**

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito recibido el diecinueve de marzo de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las siguientes autoridades:

> ***"II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:***
>
> ***A) Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Baja California.***
>
> ***B) Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Baja California.***
>
> ***III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:***
>
> ***Los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, contenido en el Decreto número 204, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, el día diecisiete de febrero de dos mil quince, que en lo conducente dispone:***
>
> ***'DECRETO NO. 204***
>
> ***ÚNICO.- Se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California para quedar como sigue:***
>
> ***LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (…)'".***

SEGUNDO. Los conceptos de invalidez que se hacen valer son, en resumen, los siguientes:

En el primero aduce que el artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, vulnera el derecho de seguridad social y el principio de previsión social; es decir, los artículos 1o., 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 39 y 42 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Dicho artículo, contradice el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución, ya que el trabajador tiene derecho a la seguridad social sólo cuando reciba íntegro su sueldo quedando sujeta a que el trabajador esté al tanto de sus aportaciones, dejándolo en estado de inseguridad.

Manifiesta que la obligación de enterar las cuotas de las aportaciones de seguridad social corresponde al patrón, por lo que el hecho de que dejen de ser enteradas no es imputable al trabajador y, por ende no es dable suspender los beneficios de seguridad social por una responsabilidad que no le corresponde; que incluso si las cuotas son lo que genera los beneficios, entonces no se deben condicionar a que el trabajador perciba el salario, pues vulnera además el principio pro persona, porque impone una medida más gravosa para el trabajador íntegro.

Asimismo, aduce que tal precepto legal es contrario a los principios de universalidad, progresividad, seguridad social, inmediatez y subsidiariedad del estado, porque condiciona los beneficios de seguridad social al pago de cuotas y aportaciones que le corresponde realizar al patrón; que además bajo esa perspectiva se daña a los derechohabientes del trabajador, porque podrían quedar imposibilitados para realizar trámites ante el Instituto, por causa del patrón y no del trabajador.

Por lo que respecta al segundo concepto, el artículo 16 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, transgrede el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y el principio de previsión social; es decir, los artículos 1o., y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Federal, así como el 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 7 del Convenio OTI 118, sobre la igualdad de trato (seguridad social) 1962; 42 y 71 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo; 1 y 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo.

Aduce que el artículo 16 impugnado es contrario a los artículos 1o., y 123, apartado B, fracción XI, inciso A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque obliga a los pensionados a que aporten un porcentaje de su pensión al fondo de pensiones, sin posibilidad de que lo decidan de manera voluntaria; que además los constriñen a efectuar la aportación en la misma medida que a un trabajador activo, a pesar de que se encuentran en condiciones económicas desiguales.

Por último, su tercer concepto de invalidez dice que el artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, viola el derecho a la salud y por ello infringe los artículos 1o., y 123 apartado B, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 31 y 42 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo; así como 9, 10 y 11 del Convenio sobre la indemnización por accidentes de trabajo.

Señala que dicho precepto se aparta del principio pro persona y que transgrede el derecho de seguridad social y salud, porque no considera accidentes o enfermedades profesionales los que sean debidos a casos fortuitos extraños al trabajo o que ocurran fuera del mismo; que además es injustificado que al definir el accidente de trabajo, se excluyan aquéllos ocurridos fuera del mismo pero que suceden durante su desempeño o con motivo del trabajo.

TERCERO. Mediante proveído de veinte de marzo de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 19/2015 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Por auto de veintitrés siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

CUARTO. El Poder Legislativo del Estado de Baja California, al rendir su informe, señaló sustancialmente lo siguiente:

a) La norma impugnada no es desproporcional, sino que es acorde al artículo 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Federal, porque en atención al principio de progresividad, con el objeto de que los trabajadores reciban los beneficios a que tiene derecho y que hayan generado por su trabajo, es indispensable que contribuyan porque de otra forma se pondría en riesgo a la Institución al tener que otorgar prestaciones que no fueron objeto de cotización; que además la ley garantiza la protección a la salud y a la seguridad social, porque ante el incumplimiento de pagar las cuotas y aportaciones, el sistema prevé un mecanismo para garantizar su pago mediante un procedimiento administrativo de ejecución, a efecto de que los trabajadores sigan gozando de las prestaciones y servicios.

b) Respecto al artículo 16 de la ley impugnada, sólo podría considerarse que vulnera el artículo 123, apartado B, fracción XI de la Constitución y el derecho humano a la seguridad social, sólo si se acreditara que el mecanismo de aportación a la reserva de pensiones, no permitiera la subsistencia del jubilado en condiciones dignas; sin embargo, la propia ley y las que regulan a los trabajadores en el estado, garantizan el derecho adquirido de jubilados y pensionados a incrementar sus percepciones en la misma proporción y fecha en que lo hagan los trabajadores en activo; que garantizó los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque dio un trato desigual a los pensionados por encontrarse precisamente en condiciones desiguales.

c) Por último, respecto del artículo 39, menciona que el artículo 30 de la propia ley remite a la Ley Federal del Trabajo, que define las circunstancias y características por las que se consideran los accidentes de trabajo; es decir, que ocurra repentinamente en el lugar donde se presta o en cualquier lugar y tiempo siempre que tenga relación directa e inmediata con el empleo, incluyendo el trayecto del domicilio del empleado a su centro de trabajo o viceversa. Asimismo aduce que no es violatorio de la garantía del derecho a la seguridad social y a la salud, el no considerar como accidentes de trabajo los ocurridos por caso fortuito o fuerza mayor, porque una condición indispensable es que surjan o estén vinculados a la naturaleza laboral.

QUINTO. En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, señala lo siguiente:

a) Las normas impugnadas no infringen la garantía de igualdad ni el principio de previsión social, ni normas convencionales, ya que a los pensionados y pensionistas no se les trata igual que a los trabajadores en activo, pues el porcentaje por concepto de cuotas destinado a la reserva técnica de los trabajadores de burocracia y magisterio es del 11% y 12% respectivamente, en cambio, los pensionados y pensionistas aportan el 3% y 1% respectivamente; por ende, las normas reclamadas no colocan a unos y otros en un plano de igualdad.

b) Tampoco vulnera la garantía de seguridad social, porque al pensionado y pensionista les beneficia el descuento realizado y destinado a la reserva técnica, pues la cuantía de las jubilaciones y las pensiones aumentan al mismo tiempo y proporción que los sueldos de los trabajadores en activo, aunado a que reciben una gratificación anual equivalente a cuarenta veces su pensión; por tanto, el descuento contribuye al pago de ese descuento y les permite conservar el nivel económico que tenían cuando eran trabajadores en activo.

c) En cuanto al artículo 39 de la ley impugnada, la fracción IV del propio precepto establece que no serán considerados accidentes o enfermedades profesionales los derivados de caso fortuito o de fuerza mayor extraños al trabajo, u ocurridos fuera del lugar donde aquél se desempeña, es decir casos en los que el trabajador no se encuentre en ejercicio de sus funciones o con motivo de su trabajo, además la ley considera como accidentes de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en el ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y tiempo en que se preste, quedando incluidos los que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél. Por tanto, la norma impugnada refleja los estándares mínimos de protección a la persona.

SEXTO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

SÉPTIMO. El Procurador General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea la invalidez de los artículos 10, 16 tercer y cuarto párrafos, y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

SEGUNDO. Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

> ***"ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.***
>
> ***En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".***

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiera publicado la norma impugnada y si el último día del plazo fuese inhábil, el escrito podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Del escrito por el que se promueve la acción, se advierte que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 08 de esa entidad el diecisiete de febrero de dos mil quince.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción, inició el miércoles dieciocho de febrero y concluyó el jueves diecinueve de marzo de dos mil quince; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2° y 3° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

De este modo, al haberse presentado la acción de inconstitucionalidad el diecinueve de marzo de dos mil quince, debe concluirse que fue promovida de manera oportuna.

TERCERO. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación del promovente.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1], dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover acción de inconstitucionalidad, entre otras, en contra de leyes estatales.

En el caso en estudio, el escrito de demanda fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación emitido por el Senado de la República[2].

Dicho servidor público promovió la acción en contra de los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, contenido en el Decreto Número 204, mismo que tiene el carácter de ley estatal, por lo que se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para impugnarlo[3].

Así pues, de conformidad con el citado artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional se establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la acción de inconstitucionalidad, únicamente en los siguientes casos:

● Que sea promovida en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, y

● Que dichas leyes y/o tratados internacionales vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

---

[1] "ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(…)
II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
(…)
g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. (…)."

[2] Misma que obra agregada al expediente en la foja 44.

[3] Apoya la anterior conclusión, la jurisprudencia P./J. 7/2007, de este Tribunal Pleno, publicada en la página mil quinientos trece del tomo XXV, mayo de dos mil siete, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.** La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según lo establecido en los artículos 102, apartado B, y 105, fracción II, inciso g), constitucionales, es un organismo público autónomo con legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad; asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Luis Raúl González Pérez, tiene el carácter de presidente de la citada comisión, por lo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[4] y el diverso 18, del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[5], se desprende que cuenta con las facultades necesarias para representarla y para promover en su nombre la presente acción de inconstitucionalidad.

2. El segundo requisito también se cumple, ya que la CNDH denuncia que los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California vulneran el derecho humano de seguridad social y salud, el principio *pro persona* entre otros.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación activa para promoverla, (ii) su titular cuenta con facultades para representarla y se encuentra autorizado para promoverla en los términos de la ley que lo rige y (iii) fue suscrita por el presidente de la CNDH, en ejercicio de sus facultades.

CUARTO. Al no haberse hecho valer por las partes alguna causal de improcedencia, ni advertirse de oficio por este Alto Tribunal, se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados por la promovente, en el que solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Parámetro de control. Previamente a abordar los conceptos de invalidez, relacionados con los derechos laborales de seguridad social, es pertinente tener nuestro marco de constitucionalidad o parámetro de control bajo el cual serán examinadas las normas generales impugnadas.

El artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

> ***"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:***
>
> ***[...]***
>
> ***B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:***
>
> ***[...]***
>
> ***XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:***
>
> ***a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales* y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte".**
>
> Por su parte, el Convenio Número 102 relativo a la seguridad social (norma mínima)[6], en las partes que interesan señala:
>
> ***"Artículo 25***
>
> ***Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.***
>
> ***Artículo 26***
>
> ***1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.***

---

[4] **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
(…)
XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.
(…)

[5] **Artículo 18. (Órgano ejecutivo)** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

[6] Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social (Entrada en vigor: 27 abril 1955) Adopción: Ginebra, 35ª reunión CIT (28 junio 1952) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos).

2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.

3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.

Artículo 67

Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique el presente artículo:

(a) el monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas prescritas;

(b) el monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;

(c) el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables a que se refiere el apartado b) anterior, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del artículo 66;

(d) las disposiciones del apartado c) se considerarán cumplidas si el monto total de las prestaciones pagadas, para la parte en cuestión, excede, por lo menos, del 30 por ciento del monto total de las prestaciones que se obtendrían aplicando las disposiciones del artículo 66 y las disposiciones siguientes:

(i) apartado b) del artículo 15, para la parte III;

(ii) apartado b) del artículo 27, para la parte V;

(iii) apartado b) del artículo 55, para la parte IX;

(iv) apartado b) del artículo 61, para la parte X.

CUADRO ANEXO A LA PARTE XI.-PAGOS PERIÓDICOS AL BENEFICIARIO TIPO

Partes	*Contingencias*	*Beneficiarios tipo*	*Porcentaje*
III	*Enfermedad*	*Hombre con cónyuge y dos hijos*	*45*
IV	*Desempleo*	*Hombre con cónyuge y dos hijos*	*45*
V	*Vejez*	*Hombre con cónyuge en edad de pensión*	*40*
VI	*Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales:*		
	Incapacidad para trabajar	*Hombre con cónyuge y dos hijos*	*50*
	Invalidez	*Hombre con cónyuge y dos hijos*	*50*
	Sobrevivientes	*Viuda con dos hijos*	*40*
VIII	*Maternidad*	*Mujer*	*45*
IX	*Invalidez*	*Hombre con cónyuge y dos hijos*	*40*
X	*Sobrevivientes*	*Viuda con dos hijos*	*40”*

Del citado convenio se advierte la autorización de dos casos de reducción, a saber:

a) En el supuesto de prestaciones de vejez, podrán suspenderse éstas si se ejercen actividades remuneradas o podrán reducirse las contributivas cuando las ganancias del beneficio exceda de un valor prescrito[7].

b) Respecto de pagos periódicos, en la medida que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas.

En relación con dicho convenio este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en la tesis P./J. 22/2013[8] (10a.), en el sentido de que el mismo cumple con los requisitos de forma para incorporarse al ordenamiento jurídico mexicano, en particular en materia de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro, puesto que entró en vigor para México el doce de octubre de mil novecientos sesenta y dos.

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad de la condición para el trabajador o sus familiares derechohabientes de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones para realizar cualquier trámite ante el Instituto. (Artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California).

El artículo que se impugna dispone:

> ***Artículo 10.- Los trabajadores que por cualquier causa no perciban íntegramente su sueldo, sólo podrán continuar disfrutando de los beneficios que esta Ley les otorgue, si el Instituto recibe la totalidad de las cuotas y aportaciones que correspondan.***

La Comisión actora considera que se viola la garantía de seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, al condicionar la realización de trámites ante el Instituto al pago de cuotas al corriente. Argumenta que se vulnera el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal y los artículos 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos. Indica que la norma afecta no sólo al trabajador sino a sus familiares derechohabientes, además de que el responsable de enterar las cuotas es el empleador.

El anterior concepto de invalidez es fundado, ya que la norma impugnada indebidamente permite que se prive a cualquier trabajador del acceso a los servicios de seguridad social por causas que son ajenas a su voluntad.

Sobre este tema en particular, este Tribunal Pleno ha resuelto que los trabajadores no pueden ser privados del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente. Al resolver diversos amparos[9] sobre la constitucionalidad de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, este órgano dijo lo siguiente:

---

[7] Respecto al término "prescrito" véase el artículo 1 del convenio aludido, que establece "el término prescrito significa determinado por la legislación nacional o en virtud de la misma;".

[8] Décima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII. Julio de 2013. Tomo 1. Página: 5, de rubro y texto: **"CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO**. Una vez abierto el convenio referido a la ratificación de los países miembros del organismo internacional señalado, en México se desarrolló el procedimiento respectivo a través del cual el Presidente de la República propuso a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la expedición del decreto por el cual se aprueba el Convenio número 102, el cual, una vez agotados los trámites conducentes, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959; posteriormente, el Ejecutivo Federal emitió el instrumento de ratificación y giró instrucciones para depositarlo ante la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo -destacando las partes que se comprometía a cumplir el Gobierno mexicano-, quedando registrada dicha ratificación ante la oficina aludida el 12 de octubre de 1961, por lo que, en términos de su artículo 79, entró en vigor para México doce meses después, esto es, el 12 de octubre de 1962. Ahora bien, en la comunicación de la ratificación relativa se especificó cuáles de las partes II a la X aceptaba México, de ahí que, observándose las reglas contenidas en el artículo 2, nuestro país debe aplicar las siguientes partes: I. Disposiciones generales, artículos 1 al 6; II. Asistencia médica, artículos 7 al 12; III. Prestaciones monetarias de enfermedad, artículos 13 al 18; V. Prestaciones de vejez, artículos 25 a 30; VI. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, artículos 31 a 38; VIII. Prestaciones de maternidad, artículos 46 a 52; IX. Prestaciones de invalidez, artículos 53 a 58; X. Prestaciones de sobrevivientes, artículos 59 a 64; XI. Cálculo de pagos periódicos, artículos 65 a 67 (las disposiciones correspondientes); XII. Igualdad de trato a los residentes no nacionales, artículo 68 (las disposiciones correspondientes); XIII. Disposiciones comunes, artículos 69 a 72 (las disposiciones correspondientes); y, XIV. Disposiciones diversas, artículos 73 a 77 (las disposiciones correspondientes). Lo anterior, lleva a corroborar que el Convenio número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual significa que México debe observar, en particular, los artículos 26, punto 3 y 67, inciso b), en tanto contienen disposiciones sobre el pago periódico de prestaciones aplicables para las de vejez, esto es, normas relacionadas con el pago de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro".

[9] Amparo en revisión 220/2008. Amparo en revisión 218/2008. Amparo en revisión 219/2008. Amparo en revisión 221/2008. Amparo en revisión 229/2008.

"No pasa inadvertido que el último párrafo del artículo 25 reclamado establece que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, sin embargo, dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, pues es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.

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

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

Asimismo, se estableció que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias.

En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de doce meses o dentro de un periodo de dieciocho meses, el instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social."

Estos razonamientos permiten concluir que, en atención al derecho al acceso a los servicios de salud previsto en el artículo 4o. constitucional, y el derecho a la seguridad social previsto en el artículo 123 constitucional, que garantiza el acceso a servicios de salud que brindan las instituciones públicas de seguridad social, no se puede restringir el acceso de los derechohabientes a los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, así como suministro de medicamentos entre otras, por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social correspondientes, ya que se trata de una responsabilidad que corresponde exclusivamente al Estado en su carácter de patrón y no a los trabajadores.[10]

---

[10] **ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).** El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos incorporados a su régimen. Asimismo, el artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la propia Constitución, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias. En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el Instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social, sin que obste a lo anterior que el último párrafo del referido artículo 25, establezca que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, pues dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos

La norma impugnada condiciona el disfrute de los beneficios de la seguridad social de cualquier trabajador a que el Instituto reciba la totalidad de las cuotas y aportaciones correspondientes. Esta condición es inconstitucional, y violenta los derechos de acceso a la salud y seguridad social de los trabajadores, ya que el entero de las cuotas y aportaciones no es imputable a los trabajadores, al ser una función que corresponde exclusivamente llevar a cabo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, de conformidad a lo establecido en el artículo 18, fracción I, de la Ley reclamada.[11]

Cabe destacar que idénticas consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver sobre la invalidez de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz en la acción de inconstitucionalidad 101/2014.

Por otra parte, este Tribunal Pleno considera que es una norma que no cumple con un estándar de mínima racionalidad, toda vez que el hecho de que un trabajador no perciba su sueldo de forma íntegra, no significa de manera automática que este no pueda enterar las cuotas de seguridad social correspondientes al Instituto.

Por tanto, se resuelve que el artículo 10 de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California es inconstitucional por violentar el derecho a la seguridad social y debe ser declarado inválido.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad de la obligación a los pensionados de aportar un porcentaje de su pensión percepción para diversos usos. (Artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California).

El artículo impugnado literalmente dispone lo siguiente:

> ***ARTÍCULO 16.- Todo trabajador comprendido en el artículo 1º de este ordenamiento, deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, acorde a lo establecido en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.***
>
> ***Dicho porcentaje se aplicará a los rubros siguientes:***
>
> ***I.- Para cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y***
>
> ***II.- Para tener derecho a las prestaciones señaladas en las Fracciones III a XI y XIII a XIV del Artículo 4º.***
>
> ***Los pensionados y pensionistas cubrirán al Instituto, previo descuento que se realice, un porcentaje de su pensión que disfrute destinada a la reserva técnica prevista en el artículo 126 para el régimen de pensiones y jubilaciones.***
>
> ***Dichas cuotas serán las que se establezcan en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.***

La parte actora considera que el artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, transgreden los artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, así como el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que se vulnera el derecho de igualdad en materia de seguridad social, y los principios de previsión social y equidad, al obligarse a los pensionados al igual que los trabajadores en activo a un porcentaje de sus respectivas percepciones para cubrir el monto de las prestaciones establecidas en la Ley y los gastos de administración correspondientes. Lo anterior, argumentan, implica un trato inequitativo entre un trabajador en activo y un pensionado, pues la cuota impuesta al trabajador en activo se justifica ya que su economía no se ve afectada al poder incrementar su salario escalando puestos o compaginar su función con otra labor, mientras que el pensionado, sólo puede ver incrementado el monto de su pensión en proporción al porcentaje que aumenta el salario mínimo general de la zona. Agrega el argumento de que la finalidad de todo fondo de pensiones radica en que cuando se haya otorgado la pensión, ésta se cuantifique con base en las aportaciones realizadas durante la vida laboral y en relación con el porcentaje correspondiente a los años trabajados.

---

los requieran, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde. (Época: Novena Época, Registro: 1001556, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Derecho a la salud, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Tesis: 47, Página: 888.)

[11] Artículo 18.- El Estado, Municipios y organismos públicos incorporados están obligados:

I.- A efectuar y enterar al Instituto los descuentos de las cuotas a que se refiere el Artículo 16 de esta Ley y los que el Instituto ordene con motivo de la aplicación de la misma; (…).

Lo anterior es fundado, ya que la norma reclamada aplica deducciones a los trabajadores en activo así como a los pensionados o pensionistas, por lo que existe un trato igual respecto de categorías distintas que no se encuentra justificado constitucionalmente.

De un análisis de los artículos constitucionales y convencionales citados por el promovente, se advierte que los mismos se refieren de manera principal al principio de igualdad y no discriminación y en específico al artículo 123 donde se establecen las bases mínimas para la seguridad social, fijándose los rubros mínimos que ésta debe de cubrir, que incluyen el concepto de jubilación. Por su parte este Tribunal encuentra que los artículos 26, 28 y 29 del convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo[12], establecen que la edad prescrita para acceder a las prestaciones de vejez no deberá exceder de una cierta edad (75 años) y que tiene un mínimo de años de cotización.

Todos los demás elementos que se contienen en el apartado B del artículo 123, se refieren a derechos, garantías y bases mínimas de los trabajadores en activo, tales como: duración de la jornada diaria, días de descanso, vacaciones, escalafón, salarios, etcétera, los cuales no aplican ya a los jubilados o pensionados. Así, resulta evidente para este Tribunal que la situación de trabajador en activo es un rango de edades y de años laborales en los que el trabajador se desarrolla con ciertos derechos y expectativas que en el momento en el que su vida laboral activa termina desaparecen.

En el caso de Baja California, todo trabajador al servicio del Estado debe aportar al Instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, que sirve para cubrir seguro médico y de maternidad, y otras prestaciones de seguridad social. Por su parte, los pensionados y pensionistas deberán cubrir al Instituto un porcentaje de su pensión –cuyas cuotas serán determinadas en las leyes correspondientes- que será destinado para cubrir diversos gastos y servicios del Instituto.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2014, este Tribunal Pleno determinó que el descuento de montos de las pensiones que corresponden a los pensionados para el mantenimiento del fondo de pensiones es inconstitucional ya que genera una situación desigual entre el trabajador en activo y el pensionado.

Tenemos que a nivel constitucional al trabajador en activo se le atribuyen ciertas características como: la percepción de un salario por un trabajo personal subordinado, la potencialidad de ascenso por escalafón, la suma de años por antigüedad, así como la expectativa de derecho de que cuando se cubran los requisitos de edad y tiempo de cotización pueda acceder a una jubilación. Por otro lado, al pensionado, ya no se le atribuyen ninguna de estas características, ya que su ingreso solo dependerá de lo fijado por la ley y de los distintos índices para su actualización y ya no de los elementos que componen una relación de trabajo subordinada, por lo que ya no puede esperar una mejora o cambio en sus prestaciones.

Finalmente, la aportación que el trabajador en activo hace al fondo de seguridad social, en este caso por solidaridad en cuentas colectivas, para el posterior pago de estos montos de pensión o, es durante el transcurso de su vida activa y no cuando ya está en esa condición de pensionado, esto es, un pensionado no aporta para su propia pensión o jubilación o para los trabajadores en activo que en un futuro vayan a estar en esa condición.

Se advierte que el artículo 2º, fracciones XI y XII de la Ley impugnada hace una distinción entre pensionados y pensionistas, al determinar que los primeros son los trabajadores retirados definitivamente, mientras que los segundos son las personas que reciben el importe de una pensión, originada por tener el carácter de familiar o dependiente económico del trabajador fallecido o pensionado fallecido.[13]

Esta distinción no modifica el análisis de igualdad a realizar, toda vez que ambas categorías están constituidas por beneficiarios que tienen el derecho a recibir una pensión en términos de ley por el simple hecho de que el trabajador realizó las aportaciones correspondientes al régimen de pensiones. Por tanto, se entiende que el reclamo aplica para los beneficiarios de una pensión, independientemente de si se trata del trabajador jubilado directamente o de alguno de sus beneficiarios.

Desde esta perspectiva, los pensionados o pensionistas se encuentran en situaciones distintas a los trabajadores en activo y no existe una justificación constitucional que permita que a estos individuos que se encuentran en situaciones distintas se les trate de la misma manera, cobrándoles para el pago de sus mismas pensiones.

---

[12] Datos del 102 OIT

[13] **Artículo 2.-** Para los efectos de esta Ley se entiende:

(…)

XI.- Pensionado: Al trabajador retirado definitivamente a quien en forma específica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, le reconozca tal carácter;

XII.- Pensionista: A la persona que recibe el importe de una pensión, originada por tener el carácter de familiar o dependiente económico del trabajador fallecido o pensionado fallecido;

(…).

El artículo 1º de la Constitución, en sus párrafos primero y quinto, establecen el principio de igualdad y no discriminación el cual, para ser limitado o configurado por parte del legislador mediante la generación de un trato desigual para personas iguales o igual para personas desiguales, tienen que encontrar una justificación constitucionalmente legítima, en especial cuando la distinción entre tipos de sujetos es realizada por la misma Constitución, como en el caso ya analizado del artículo 123. Sin embargo, este Tribunal considera que esta justificación no se encuentra en la Constitución Federal, ni es posible desprenderla de las convenciones aplicables al caso que se analiza.

No se desconoce que la reforma se haya justificado por los problemas financieros en que se encuentra el Instituto estatal y la necesidad del establecimiento de un porcentaje de aportación por parte de los jubilados para el fondo de pensiones con el fin de asegurar su viabilidad económica y del cobro futuro de las pensiones, lo que posteriormente se avaló por el Congreso Local en el procedimiento legislativo, si bien es una situación de suma gravedad sobre la cual se deben encontrar soluciones, no constituye una finalidad constitucional legítima para limitar o desaparecer la distinción analizada entre jubilados o pensionados y trabajadores en activo y generar un trato igual en lo que corresponde a las aportaciones para el fondo de pensiones del Estado.

La estructura del sistema de pensiones del Estado de Baja California, al ser de beneficio definido de conformidad a las fórmulas que determine la ley,[14] hace que sea muy complicado justificar constitucionalmente la posibilidad de hacer descuentos sobre las pensiones, puesto que la actualización del estatus de pensionado o pensionista debe ser suficiente para darle acceso de forma íntegra a los montos de pensión que se fijaron de forma previa.

Cuando un trabajador está en activo y recibiendo un salario, el mismo aporta una cantidad para el día en que se pensione, y este sistema está establecido para crear un fondo solidario para sufragar pensiones y servicios; y cuando el trabajador se retira lo que se crea es un derecho a obtener una pensión, que en el presente caso se vería reducida al volverle a pedir al pensionado o pensionista una cantidad para un sistema de pensiones del que él ya no está participando activamente, sino pasivamente.

La norma reclamada aplica deducciones tanto a los trabajadores en activo que a los pensionados o pensionistas, por lo que existe un trato igual respecto de categorías distintas que no se encuentra justificado constitucionalmente, independientemente de que los porcentajes de descuento a trabajadores sean distintos que los de los pensionados o pensionistas.[15] El problema de constitucionalidad planteado reside en que se pretenda hacer descuentos a los pensionados y pensionistas y no propiamente el monto de los descuentos que se llevan a cabo.

Los pensionados aportaron durante toda su vida para recibir un beneficio en forma de una pensión por retiro, razón por la cual no es posible exigir que sigan contribuyendo al fondo de retiro u otros servicios, tal y como lo hacían cuando tenían el estatus de trabajadores. La circunstancia de establecer la obligación a los pensionados o pensionistas de contribuir al propio sistema de pensiones va en contra la racionalidad del sistema de retiro por beneficio definido que consiste en aportar para recibir una pensión definida en el momento del retiro.

En este sentido, los costos para sostener el sistema (servicios, pensiones, gastos administrativos, etc.) deben ser calculados para ser considerados en las cuotas que aportan los trabajadores en activo. Esto significa que se debe excluir del régimen a los pensionados y pensionistas de forma absoluta, ya que de lo contrario este se convierte en un sistema circular que desvirtúa su carácter solidario.

De este modo, al existir una clara diferencia entre trabajadores en activo y los pensionados/pensionistas y no encontrarse una justificación constitucionalmente legítima para un trato que no reconozca esta diferencia, este Tribunal considera que este concepto de invalidez es fundado y, por tanto, debe declararse la invalidez del párrafo tercero y párrafo cuarto de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

---

[14] El artículo 58 de la Ley que se analiza establece que el derecho a la jubilación y pensiones por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte, nace cuando el trabajador o sus familiares se encuentren en los supuestos legales y cumplan con los requisitos exigidos.

[15] El artículo 9 de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social, establece que los pensionados y pensionistas deberán aportar el 7% de su pensión mensual. Por su parte, el artículo 7º de la misma Ley, señala que los trabajadores deberán aportar una cuota equivalente al 14% de su salario base de cotización.
Por otra parte, el artículo 7º de la Ley que regula a los trabajadores de la educación que refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social establece que los pensionados y pensionistas cubrirán al Instituto, previo descuento que se realice, el 5% de la pensión que disfruten. Por su parte, el artículo 5º de la misma Ley señala que todo trabajador de la educación deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del 16% del salario base de cotización.

ARTÍCULO 16.- Todo trabajador comprendido en el artículo 1º de este ordenamiento, deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, acorde a lo establecido en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Dicho porcentaje se aplicará a los rubros siguientes:

I.- Para cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y

II.- Para tener derecho a las prestaciones señaladas en las Fracciones III a XI y XIII a XIV del Artículo 4º.

~~Los pensionados y pensionistas cubrirán al Instituto, previo descuento que se realice, un porcentaje de su pensión que disfrute destinada a la reserva técnica prevista en el artículo 126 para el régimen de pensiones y jubilaciones.~~

~~Dichas cuotas serán las que se establezcan en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.~~

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad por excluir de la cobertura del seguro médico a los accidentes y enfermedades que se verificaron por caso fortuito, fuerza mayor o con motivo del trabajo pero fuera de este. (Artículo 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California).

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

Artículo 39.- No se considerarán accidentes o enfermedades profesionales:

I.- Los que ocurran encontrándose el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de narcóticos o estupefacientes;

II.- Los que provoque intencionalmente el trabajador;

III.- Los que sean resultado de un intento de suicidio, efecto de una riña en que hubiere participado el trabajador u originado por algún delito cometido por éste;

IV.- Los que sean debidos acaso (sic) fortuito o de fuerza mayor extraños al trabajo, u ocurridos fuera del lugar donde aquel se desempeña.

La parte actora reclama que la norma impugnada viola el derecho a la salud y seguridad social y con ellos transgrede los artículos 1º, 4º y 123, apartado B, fracción XI, constitucionales, 7 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales , 31 y 42 del Convenio 102 de la OIT, así como 9, 10 y 11 del Convenio de Indemnización sobre Accidentes del Trabajo, ya que se excluyen de protección a los accidentes que se hayan verificado por caso fortuito o fuerza mayor e impide calificar como accidentes o enfermedades profesionales a aquellos que sucedieron durante el ejercicio o con motivo del trabajo pero fuera de este. Por tanto, es una definición deficiente que deja fuera de protección a determinados supuestos de accidentes o enfermedades relacionados con las actividades desempeñadas por los trabajadores que debería estar contemplados como accidentes o enfermedades profesionales.

El concepto de invalidez es infundado.

El precepto reclamado establece una definición restrictiva de aquellos accidentes o enfermedades que no se consideran como de trabajo. El mismo no pretende hacer una definición de que es un accidente o enfermedad de trabajo, sino solamente determinar cierto tipo de eventos que no se deberán considerar como tales.

Ahora bien, esta norma debe ser entendida dentro de la regulación del seguro para accidentes y enfermedades del trabajo previstos en el capítulo cuarto de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

En específico, el artículo 30 de esa Ley señala que para todos los efectos de seguros serán reputados como accidentes o enfermedades de trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 30.- Se establece el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en favor de los trabajadores a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley y de aquellos que se acojan a sus beneficios en los términos del Artículo 3o. de la misma. El Instituto se subrogará, en la medida y términos de esta Ley, en las obligaciones del Estado, Municipios y organismos públicos incorporados derivados de las Leyes que regulen sus relaciones con sus respectivos trabajadores.

Para los efectos de esta Ley, serán reputados como accidentes de trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo.

Se considerarán enfermedades profesionales las que reúnan las circunstancias y características señaladas en las Leyes del Trabajo.

Las prestaciones que concede este capítulo serán cubiertas íntegramente con la cuota a cargo del Estado, Municipios y organismos públicos que señala la Fracción II del Artículo 21 de esta Ley, en los términos de las Leyes que regulan las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California".

Así, la Ley local obliga a que se cataloguen los accidentes y enfermedades de trabajo de conformidad a las definiciones y parámetros contenidos en la Ley Federal del Trabajo.

Posteriormente, una vez que se ha definido el universo de accidentes y enfermedades profesionales que se encuentran cubiertos para efectos de la seguridad social, se determinan los accidentes y enfermedades que no se pueden catalogar como profesionales o derivados del trabajo de conformidad al artículo 39 que se impugna.

Como ya se vio, este precepto dispone que no pueden ser considerados como enfermedades o accidentes de trabajo aquellos que ocurran por intoxicación voluntaria del trabajador, sean provocados de forma intencional, deriven de un intento de suicidio, efecto de una riña en que hubiere participado el trabajador u originado por algún delito cometido por éste; y los que se generen por caso fortuito o de fuerza mayor extraños al trabajo, u ocurridos fuera del lugar de trabajo.

De esta forma, para que un accidente o enfermedad pueda ser considerado como profesional para efectos de beneficiarse del seguro médico, será necesario:

a. Qué se adecúe a la definición prevista por la Ley Federal del Trabajo.

b. Qué no se encuentre excluido de forma expresa por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Bajo este estándar, existirán accidentes o enfermedades considerados como profesionales por la Ley Federal del Trabajo que no se encuentren excluidos por la ley local y otras que sí lo estén. Asimismo, existirán accidentes y enfermedades que no se encuentren cubiertos por la Ley federal y que además se encuentren excluidos expresamente por la ley local.

Ahora bien, de conformidad a los artículos 473, 474 y 475 de la Ley Federal del Trabajo[16], se consideran como accidentes o enfermedades de trabajo aquellos que se verifiquen con motivo o en ejercicio del trabajo, independientemente de donde se encuentre físicamente el trabajador.

De esta forma, la norma federal considera como accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida en ejercicio, o con motivo del trabajo, sin importar el lugar y el tiempo en que se preste.

Este supuesto contempla los accidentes que se produzcan por motivo de traslados del trabajador de su domicilio al lugar del trabajo y viceversa; incluyendo los traslados del trabajador desde la estancia infantil de sus hijos, al lugar en que se desempeñe su trabajo o viceversa, considerándose también como accidentes y/o enfermedades de trabajo.

Asimismo, la enfermedad de trabajo se define como todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador preste sus servicios.

Así, para efectos del seguro médico de la Ley que se impugna, se entenderá como accidente o enfermedad profesional aquellos que se produzcan con motivo o durante el ejercicio del trabajo, sin que sea relevante que los mismos hayan sido dentro o fuera del lugar de trabajo.

---

[16] Artículo 473.- Riesgos de trabajos son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.
Artículo 474.- Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.
Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.
Artículo 475.- Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

Ahora bien, el precepto impugnado señala que no se considerarán como accidentes o enfermedades profesionales los siguientes:

- Ocurridos por caso fortuito pero extraños al trabajo,
- Ocurridos por fuerza mayor pero extraños al trabajo,
- Ocurridos fuera del lugar en el que se desempeña el trabajo.

Tenemos entonces que, tanto los accidentes o enfermedades por caso fortuito o fuerza mayor - acontecimiento futuro que su realización está fuera del dominio de la voluntad, pues no se le puede prever o aun previniéndolo no se le puede evitar- se entienden como excluidos de la categoría de "profesionales" ya que los mismos no se relacionan de manera alguna con el trabajo puesto que los mismos deben ser extraños al desarrollo del trabajo, cuestión que es constitucionalmente justificada, toda vez que el derecho a la protección de accidentes o enfermedades profesionales prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional, se refiere a la protección que se debe hacer extensiva solamente a infortunios relacionados o derivados del trabajo.

Así, respecto de la exclusión de los accidentes ocurridos fuera del lugar del trabajo previstos en la fracción IV, del artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, se debe considerar que ésta solamente aplica respecto de los accidentes o enfermedades que no se relacionen de manera alguna con el mismo, al aplicarse directamente la Ley Federal del Trabajo la cual considera que son accidentes o enfermedades profesionales todas aquellas relacionadas o con motivo del trabajo sin importar el lugar en el que ocurran.

Por tanto, en atención a lo anterior no se consideran accidentes o enfermedades profesionales las que sean debidas a caso fortuito o fuerza mayor, o las que ocurran fuera del lugar a donde se desempeña el trabajo.

Al efecto, es importante destacar que los trayectos que comprendan los traslados que efectúen los trabajadores directamente de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos, al lugar que desempeñe su trabajo o viceversa, no se encuentran comprendidos en la exclusión de accidentes ocurridos fuera del lugar del trabajo, previstos en la fracción IV, del artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, pues se insiste, los mismos están incluidos como accidentes o enfermedades de trabajo.

En conclusión, si la norma impugnada solamente excluye a los accidentes o enfermedades que no se dan con motivo del trabajo, queda claro que no existe la violación reclamada al derecho constitucional a la salud y a la protección de accidentes o enfermedades profesionales.

EFECTOS

De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal[17], se hace extensiva la invalidez de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que indica "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 122, fracción II, en la porción normativa que señala "pensionados y pensionistas", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California; así como de los diversos 2, fracción II, en la porción normativa que cita "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", 9 y 11, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social; y de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que refiere "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", 7 y 9, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social.

---

[17] Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.
Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:
I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
II. Los preceptos que la fundamenten;
III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

La presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

Por lo expuesto y fundado

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 19/2015 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 10 y 16, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

TERCERO. Se declara la invalidez por extensión de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que indica “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, y 122, fracción II, en la porción normativa que señala “pensionados y pensionistas”, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California; así como de los diversos 2, fracción II, en la porción normativa que cita “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, 9 y 11, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social; y de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que refiere “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, 7 y 9, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social.

CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

QUINTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

SEXTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán por un argumento de falta de razonabilidad y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al segundo concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado de efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que indica "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 122, fracción II, en la porción normativa que señala "pensionados y pensionistas", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con voto parcial en contra de la fracción I de ambos preceptos, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado de efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 9 de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social y 7 de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado de efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que cita “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 11, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social, así como 2, fracción II, en la porción normativa que refiere "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 9, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al tercer concepto de invalidez, consistente en reconocer la validez del artículo 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

En relación con los puntos resolutivos quinto y sexto:

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

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

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Eduardo Medina Mora I.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPEREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinte fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de veintisiete de octubre de dos mil quince, dictada por el Tribunal pleno en la acción de inconstitucionalidad 19/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, contenido en el Decreto 204, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el diecisiete de febrero de dos mil quince.

Al respecto, el Tribunal Pleno consideró que el artículo 10 de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California es inconstitucional por violentar el derecho a la seguridad social.

En este apartado, voté obligado por el criterio mayoritario; sin embargo, estimo que no es procedente la acción de inconstitucionalidad respecto a dicho artículo, debido a que es una reiteración idéntica del texto del mismo artículo 10 de la propia ley abrogada (de veinte de diciembre de mi novecientos setenta) y, por tanto, no constituye un nuevo acto legislativo.

Ha sido mi criterio que un nuevo acto legislativo es cuando se modifica el alcance de la norma, sea sistémica, subsistémica o aisladamente, o, en su caso, que se cambie sustancialmente su contenido. En ese sentido, es necesario que se realice una modificación sustancial al precepto o al enunciado del precepto a efecto de identificar si se da o no ese cambio, como condición necesaria para su impugnación en la acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, en el considerando cuarto se analizó la constitucionalidad del artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. La mayoría estimó que el artículo impugnado debía declararse inválido porque aplica deducciones tanto a los trabajadores en activo como a los pensionados o pensionistas, es decir, otorga un trato igual respecto de categorías distintas que no se encuentra justificado constitucionalmente.

Respetuosamente, difiero de las razones en que la mayoría sustentó la invalidez de la norma impugnada.

Como lo manifesté al votar en la acción de inconstitucionalidad 101/2014, considero que no se puede vedar o excluir totalmente la posibilidad de que haya aportaciones una vez que la persona se ubica en la categoría de pensionado o jubilado, porque, efectivamente, los sistemas de seguridad social, sobre todo los de reparto, se basan en un esquema de solidaridad en donde hay aportaciones para que se puedan cubrir, para todo el universo que se encuentra en las hipótesis previstas en las leyes, los servicios que deben otorgársele por razón de seguridad social.

En esa ocasión señalé que los asuntos deben contemplarse en sus méritos en cada caso concreto, sobre todo los sistemas de pensiones estatales ya que introducen modalidades, así, por ejemplo, el estado de Veracruz le da el carácter fiscal a ese tipo de aportaciones, por lo que tienen una naturaleza distinta y bajo esa óptica se debe hacer el estudio; no obstante, también precisé que no es posible dar un trato idéntico a quien está en activo y a quien ya tiene la condición de pensionado o jubilado.

La razón de mi voto a favor del sentido del fallo radica en que, en el caso, los porcentajes de aportación previstos en la Ley que regula los trabajadores que refiere la fracción I, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California difiere de aquellos previstos para los trabajadores que refiere la fracción II, del apartado B, del artículo de referencia, lo cual no tiene justificación constitucionalmente válida; consecuentemente, estoy a favor de la invalidez del artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, así como por la invalidez por extensión del artículo 9º de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social, y el artículo 7º de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social.

Respetuosamente,

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia de veintisiete de octubre de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 19/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil dieciséis.- Rúbrica.