

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2016, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 4/2016
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: MIGUEL ÁNGEL VILLASEÑOR REYES

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecinueve de marzo de dos mil diecinueve.

VISTOS; y
RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades emisora y promulgadora, y normas impugnadas.** Por escrito presentado **el veinticinco de enero de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia 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 demandó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan.

ÓRGANOS RESPONSABLES:

1. Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.
2. Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN:

Los artículos 45, 47, 69 fracción I, y 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, publicada mediante el decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, del siguiente contenido:

“Artículo 45. Son beneficiarios para efectos de esta prestación:

- I. La cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces.
La misma pensión le corresponderá al viudo que estuviese totalmente incapacitado.
- II. A falta de esposa, la concubina, cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil”.

“Artículo 47. El derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad se pierde:

- I. Cuando los hijos cumplen dieciocho años o cese la incapacidad.
- II. Cuando la cónyuge supérstite, o concubina en su caso, contraiga matrimonio, viva en concubinato o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.
- III. Cuando desaparezca la incapacidad del viudo, huérfano o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia”.

Artículo 69. Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos:

- I. La cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio.

Del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario, siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta.

En el caso de los concubinarios es necesario que se haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con el que haya procreado hijos, siempre que ambos

permanezcan libres de matrimonio. Si la trabajadora tiene varios concubinarios ninguno de ellos tendrá derecho al servicio. (...)".

"Artículo 78. Si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, este deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones.

Si el derechohabiente no efectúa su aportación el Instituto podrá solicitar el descuento".

2. **SEGUNDO. Artículos constitucionales violados.** El accionante señaló que las normas que se consideraban transgredidas eran los artículos 1, quinto párrafo, 4 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos 1, 17 y 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".
3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** El promovente aduce los siguientes conceptos de invalidez, en los que argumentan, en síntesis, lo siguiente:

Primer concepto de invalidez:

- Los artículos 45, 47, 69 fracción I y 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, establecen una discriminación en razón de género, en tanto que limita el derecho de los cónyuges varones del derecho de gozar de pensión de viudez; y consideran como derechohabientes de servicios médicos al cónyuge únicamente en los casos donde se encuentre incapacitado totalmente, por lo que resultan contrarios a los artículos 1, 4 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra consagrado tanto en el marco jurídico internacional como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en las normas secundarias se exige la razonabilidad de un trato diferenciado, es decir, por un lado, proveer un trato igual en supuestos de hecho equivalentes y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos, con la excepción de que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual.
- Dicho razonamiento ha sido sostenido en la tesis 2a. LXXXII/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en junio de dos mil ocho, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, en el Tomo XXVII, pagina 448, de rubro: "**PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE**".
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció criterios a seguirse para determinar si un dispositivo legal es o no contrario al principio de igualdad, a saber:
 - a) Que sean comparados dos o más regímenes jurídicos.
 - b) Determinar un término de comparación para establecer si existe una situación de igualdad entre las personas sometidas a un régimen distinto.
 - c) Si la diferenciación en el trato tiene una finalidad constitucionalmente válida, con excepción de las prohibiciones específicas previstas en la Constitución Federal.
 - d) Que la diferenciación sea óptima para la consecución del fin pretendido.
 - e) Determinar si la medida legislativa resulta proporcional con el fin que se pretende.
- Criterios que ha sostenido la Segunda Sala, en su jurisprudencia en materia constitucional 2a./J. 42/2010, publicada abril de dos mil diez, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, pagina 427, de rubro: "**IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA**".
- Para que sean constitucionalmente válidas las distinciones en preceptos legales, debe existir una justificación objetiva y razonable, que pretenda un fin constitucional y que además sea adecuado para el logro de dicho fin y que exista proporcionalidad con la finalidad establecida.

- El principio de igualdad lleva implícita la prohibición de discriminación, que se encuentra plasmado en el artículo 1 del texto de la Constitución Federal, que prevé de manera enunciativa como postulados específicos de prohibición de discriminación el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, y el estado civil; sin embargo, el listado no es limitativo, pues ese mismo artículo prevé la porción normativa “o cualquier otra”, para extender la prohibición de no discriminación a cualquier otro supuesto no previsto específicamente.
- Uno de los supuestos específicos de prohibición de discriminación es por razón de **género** y, como tal, cualquier distinción que pudiera hacer el legislador al respecto deberá ser sometido a un examen de constitucionalidad extremadamente riguroso respecto a la proporcionalidad, en tanto que dichos presupuestos son considerados imperativos constitucionales y ante ellos existe un deber de respeto. Por lo tanto, queda tajantemente prohibido todo acto que pudiera suscitar un trato desigual e injustificado entre hombres y mujeres, pues la Constitución Federal obliga a que se busquen los medios para garantizar el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones.
- Los artículos **45** y **47** impugnados excluyen del goce de la pensión por viudez a los varones que no se encuentren incapacitados totalmente; misma lógica impera en el diverso **69**, fracción I, respecto de los servicios médicos, pues no serán considerados derechohabientes de tales servicios quienes no se encuentren incapacitados totalmente; siendo que, tal condición no les es solicitada a las personas de género femenino para el otorgamiento de la pensión de viudez, ni para ser consideradas derechohabientes de servicios médicos.
- Los artículos 45 y 47 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones establecen una discriminación genérica, en el sentido de que los hombres sólo podrán gozar de la pensión de viudez cuando se encuentren totalmente incapacitados, y sólo durante el tiempo que dure la incapacidad o que se encuentre en imposibilitado para proveer a su subsistencia.
- Del texto del artículo 41, fracción I, de la Ley impugnada del cual se desprende que serán beneficiarios de pensión por viudez u orfandad los siguientes sujetos la cónyuge (mujer), los menores de 18 años o incapaces o el viudo (hombre) que se encuentre incapacitado. En correspondencia con el numeral 47, se obtiene que dicha pensión se pierde en los casos donde los hijos cumplan 18 años o cese la incapacidad, cuando la cónyuge o concubina contraiga matrimonio nuevamente o viva en concubinato; en el caso del viudo, cuando desaparezca la incapacidad, o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.
- Es decir, que para los casos de pensión por viudez, le será otorgada a la cónyuge mujer supérstite sin imponer requisito alguno, y sólo podrá perder dicha pensión cuando haya contraído nuevas nupcias, viva en concubinato o esté en posibilidades de proveer a su subsistencia. Mientras que, en el caso de los cónyuges supérstites varones, la pensión únicamente les será otorgada en los casos donde se encuentren incapacitados totalmente, y solamente por el tiempo que dure la incapacidad, o que a pesar de la misma se encuentre en posibilidades de proveer a su subsistencia.
- Para efectos comparativos, agrega la siguiente tabla:

Artículo 45. Son beneficiarios de la pensión de viudez:	
MUJERES	HOMBRES
Requisitos. Ninguno	Requisitos: que se encuentren totalmente incapacitados.

Artículo 47. La pensión por viudez se pierde:	
MUJERES	HOMBRES
Que contraiga matrimonio Que viva en concubinato Que esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.	Que desaparezca su incapacidad. Que esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

- Queda evidenciado que la pensión es por regla general otorgada a las mujeres viudas, mientras que en el caso de los hombres deberán además encontrarse incapacitados totalmente, ante lo cual no existe razón válida que justifique dicha determinación, pues pone en desventaja al hombre frente a la mujer al tiempo que reafirma esquemas de discriminación en razón de género.
- El derecho a la igualdad y a la no discriminación puede verse desde dos ópticas. La primera, se trata de una obligación negativa, en relación con la prohibición de diferencias de trato arbitrario, como sucede en el artículo 45, ya que no obedece a ninguna razón el hecho de que a los cónyuges supervivientes de género masculino les sea requerida una incapacidad total para acceder a la pensión por viudez, mientras que ese requisito no le es solicitado a las mujeres. La segunda, es una obligación positiva que refiere al deber del Estado de crear condiciones de igualdad real, es decir, no beneficiar a un grupo en perjuicio de otro, sino que se den las condiciones propicias para que sean otorgados los mismos derechos a quienes se encuentren en las mismas situaciones; en el caso, sería que se solicitara para los cónyuges supervivientes de ambos sexos el mismo requisito para acceder a la pensión de viudez, es decir, únicamente acreditar el deceso del cónyuge.
- El artículo 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, establece una discriminación en razón de género, al disponer que los hombres sólo podrán ser derechohabientes de servicios cuando se encuentren incapacitados física o mentalmente, y que además se encuentren imposibilitados para trabajar y que moren en el mismo domicilio que la derechohabiente, con lo cual transgrede el derecho a la prestación de servicios médicos, al prever que el esposo de la trabajadora o el concubinario sólo tendrán acceso a este derecho, si se encuentran incapacitados física o mentalmente, además de que no puedan trabajar para obtener sus subsistencia y que compartan el domicilio con la esposa derechohabiente, lo cual vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de género, y los principios de previsión social, al tiempo que obstaculiza el derecho a la protección de la salud, en virtud de que se otorga un trato inequitativo entre los beneficiarios de estos derechos únicamente en función del género de los mismos.
- Que, por tanto, se viola el derecho de no discriminación motivada por género, que atenta contra la dignidad humana, y tiene por objeto anular o menoscabar los derechos de las personas, sin que para tal distinción exista justificación o razón que lo ampare, además de que no prevé supuestos de proporcionalidad bajo los cuales pudiese considerarse como constitucionalmente válidas dicho trato diferenciado.
- La consecuencia directa del artículo señalado es que los cónyuges varones no tengan reconocida su calidad de derechohabiente de servicios médicos y que por ende no les sean proporcionados los servicios relativos, que hagan efectivo el derecho a la protección a la salud, pues obstaculiza indirectamente el deber de proveer lo necesario para garantizar la protección a la salud de las personas, como lo refiere el artículo 4, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, ya que en la norma impugnada se establece que sólo podrán ser beneficiarios de los derechohabientes, para efectos de la prestación de servicios médicos, únicamente los esposos que se encuentren incapacitados física o mentalmente y que además no puedan trabajar para subsistir, sumado al hecho de debe morar en el mismo domicilio que su esposa derechohabiente; requerimientos que no son hechos a las esposas de los derechohabientes varones, tal como lo refiere la siguiente tabla comparativa:

Artículo 69. Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de servicios médicos:	
La cónyuge o concubina	El cónyuge o concubino
Acreditar su calidad en términos de la legislación civil.	<ul style="list-style-type: none"> •Acreditar su calidad en términos de la legislación civil. •Acreditar incapacidad física o mental. •Que no pueda trabajar para su subsistencia. •Que no pueda trabajar para acceder a otro servicio médico. •Que viva en el hogar de la derechohabiente.

- Por lo cual existe una diferenciación injustificada que únicamente atiende a la calidad de esposos o concubinos, mientras que no es igual para las mujeres a quienes para acceder a los mismos servicios médicos solo es necesario acreditar su calidad en términos de la legislación civil.

- Derivado de tal disposición no se genera un trato igual entre hombres y mujeres en la misma hipótesis y no existe razón que la justifique, pero además se causa un perjuicio a los esposos o concubinos varones, ante la negación de servicios médicos, y así se vulnera su derecho a la seguridad social y a la protección de la salud.
- Con dichos preceptos se vulnera el derecho a la igualdad ante la Ley y no discriminación, los cuales tienen carácter imperativo, siendo que existe la obligación de los Estados de protegerlos, tal como ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *García y otros vs. Honduras*, en la sentencia de veintiuno de septiembre dos mil seis.
- Existe un precedente relevante emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que determinó que el artículo 130, segundo párrafo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar el otorgamiento de la pensión por viudez a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, a diferencia de la viuda o concubina de un asegurado, a quien no se le exige ese requisito, sin otra razón que las diferencias por cuestión de género y las económicas, viola las citadas garantías individuales, al imponer al varón una condición desigual respecto de la mujer.
- De dicho asunto surgió la tesis 2a. VI/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Febrero de 2009, Materia Constitucional - Laboral, página 470, del rubro: **"PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, AL CONDICIONAR SU OTORGAMIENTO A QUE EL VIUDO O CONCUBINARIO ACREDITE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA, VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN."**
- Los preceptos combatidos son actos legislativos discriminatorios y crean hipótesis de desventaja del varón frente a la mujer para ser acreedores de una pensión por viudez, sin que pueda desprenderse razón que lo justifique, sin que sea capaz de superar un examen de constitucionalidad referente a la distinción de trato que realizan los artículos combatidos entre hombres y mujeres, estando ambos en el mismo supuesto que es el estado de viudez o de derechohabientes de servicios de salud.

Segundo concepto de invalidez:

- El artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, impone a los derechohabientes el pago de aportaciones al regularizar las omisiones realizadas por el Municipio y los Organismos descentralizados poniendo en riesgo su garantía a la seguridad social y contradiciendo los artículos, 4 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo que el pago de cuotas y aportaciones le corresponde en primer término al Municipio de Chihuahua y organismos descentralizados municipales que se incorporen al Instituto Municipal de Pensiones.
- El artículo 78 de la Ley en cita permite la suspensión de derechos de seguridad social, generalizando las circunstancias al establecer, *"Si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, este deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones"*, sin reparar en que dicha carga al empleado lo deja en un evidente estado de inseguridad.
- La obligación de enterar las cuotas de las aportaciones de seguridad social, legamente no corresponde al trabajador sino al patrón, que en el caso concreto resulta ser el Estado, Municipios y organismos públicos incorporados. La percepción íntegra del sueldo no es lo que da derecho a los beneficios de seguridad social, sino las *cuotas* que los patrones enteran al Instituto, por lo cual, la fórmula que condiciona los beneficios de seguridad social a la percepción del salario íntegro de ningún modo podría considerarse válida.
- De lo contrario, la actualización de la hipótesis prevista en el artículo 78 ocasionaría la violación de derechos humanos, en tanto que impone una carga gravosa para los trabajadores a pesar de que a estos no les corresponde subsanar las causas por las cuales no se le haya hecho el descuento de sus aportaciones.
- El concepto de seguridad social como derecho de los trabajadores y sus familias se encuentra consagrado tanto en convenios internacionales, como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que representa un compromiso del Estado, como ente garante y, de la sociedad, que respalda a los ciudadanos trabajadores ante eventualidades que limiten desarrollo de las capacidades laborales de una persona o de sus familiares.

- Este derecho fundamental de seguridad social participa del principio de progresividad, que ordena una evolución progresiva de los beneficios de la seguridad social, de inmediatez, y de subsidiariedad del Estado; lo que se traduce en que los beneficios de la seguridad social deben aumentarse de sus mínimos de manera progresiva y una vez alcanzado un nivel subsecuente, resulte imposible retroceder a uno menor.
 - Los beneficios de la seguridad social deben ser inmediatos, en tanto deben llegar de forma oportuna al beneficiario y es por esto que el Estado resulta obligado subsidiario en el cumplimiento de la garantía de seguridad social, quien deberá hacer frente ante el incumplimiento de los patrones, para que de esta manera los trabajadores encuentren sus derechos protegidos y respaldados por el Estado mismo, dejando a salvo la posibilidad de que éste repercuta contra los obligados en primer término.
 - El precepto en análisis es contrario a tales principios, al condicionar al pago de cuotas, que deberán estar cubiertas, para la realización de trámites ante el Instituto respectivo; por lo cual, no sólo se trasgrede la garantía del trabajador, sino también a los familiares derechohabientes, quienes no tienen esa carga y también les es impuesta la obligación de hacer el pago de las cuotas en los casos donde por cualquier razón no les haya sido hecho el descuento, incluso por causas ajenas a los trabajadores; puesto que, enterar el pago de cuotas y aportaciones al Instituto, le corresponde al patrón y no, como prevé el numeral 78 combatido, a los derechohabientes.
 - Podrían verse obstaculizados los tramites que quieran realizar los trabajadores o sus familiares derechohabientes por causas no imputables a los mismos, ya que éstos de ningún modo deben responder ante la omisión de su empleador, dejándolos en estado de indefensión, ante la negligencia del patrón moroso o aquel que retenga las cuotas aportadas por los trabajadores, sin que las entere; lo que, a su vez, les revierte la carga de la prueba, pues les correspondería a los trabajadores demostrar el entero de los pagos respectivos y que es el empleador el que no ha realizado la entrega de los mismos, sin poder realizar los trámites que le sean necesarios, mientras se resuelve esa controversia, en menoscabo de sus derechos, como sería la pensión por viudez o por invalidez.
 - Por analogía, cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 188-2008, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Novena Época, octubre dos mil ocho, página catorce, el rubro: **“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 4° Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007).”**
 - Hace hincapié en la carga impuesta al trabajador, pues dicho *onus probandi* no encuentra legítimamente su fundamento, ya que el responsable de enterar las cuotas y aportaciones al Instituto son los empleadores, por lo que los trabajadores no deberían verse afectados ni deberían imponérseles cargas que excedan de su ámbito.
 - Esta puesta en riesgo no sólo atañe al trabajador sino también su familia, y se traduce en una falta de protección de derechos humanos, relacionada con la concesión de sus prestaciones, como poder acceder al Instituto y ser atendido o cuando menos poder realizar las diligencias necesarias para dar lugar a la atención eficaz y oportuna del mismo; lo cual, obstaculiza y demerita el derecho de seguridad social, al impedir indirectamente los trámites ante el Instituto, en perjuicio del trabajador y de sus familiares.
 - Concluye que el artículo 78 de la Ley en pugna trasgrede los artículos 1° y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contravenir el derecho de seguridad social y el principio de previsión social, y por esa razón solicita su declaración de invalidez.
4. **CUARTO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad 4/2016, así como turnarla a la Ministra Norma Lucia Piña Hernández, como instructora del procedimiento; la cual, mediante proveído de veintiocho de enero del mismo año, la admitió a trámite, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

5. QUINTO. Informes de las autoridades.**I. El Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua en su informe sustancialmente manifestó, lo siguiente:**

- Es cierto que en uso de las facultades conferidas por el artículo 93, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, promulgó y publicó el Decreto Legislativo 1137/2015 I P. O., mediante el cual se expidió la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, en específico los artículos 45, 47, 69 fracción I y 78 de la misma.
- La norma general impugnada por el actor se encuentra fundada y motivada por el Congreso del Estado de Chihuahua, mediante la exposición de motivos que antecedió la iniciativa y debates que se dieron durante su estudio, dictamen, discusión y aprobación; además, solicitó la suplencia de la deficiencia la queja y tener por adheridas las manifestaciones y probanzas presentadas por el Órgano Legislativo del Estado de Chihuahua.

II. El Poder Legislativo del Estado de Chihuahua en su informe sustancialmente señaló lo siguiente:

- La creación del Decreto impugnado, cumplió con todos los requisitos legales para su creación, ya que se cumplió con lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Política del Estado y del diverso 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.
 - De la iniciativa se desprende que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 155 señala, que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, a quien se dota de personalidad jurídica y de la facultad de manejar su patrimonio conforme a la ley, disponiéndose que estos sean gobernados por los Ayuntamientos, los cuales están facultados para aprobar los bandos de policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
 - La fracción II del artículo 28 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, faculta a los Ayuntamientos a iniciar leyes y decretos ante el Congreso del Estado, en asuntos de la competencia del gobierno municipal y nombrar representante para que intervenga en la discusión de la iniciativa; con lo que justifica la verticalidad de competencia del Ayuntamiento para aprobar previamente el dictamen de referencia y la presentación de la iniciativa ante la instancia Legislativa local.
 - En busca de nuevos esquemas de crecimiento para reforzar la vida del Instituto Municipal de pensiones, nace la necesidad de sentar las bases en una nueva Ley, que permita regular el sistema de Seguridad Social, las jubilaciones y pensiones de los trabajadores en activo, los jubilados y pensionados, así como de aquellos que ingresen a laborar al Municipio de Chihuahua y sus distintos organismos descentralizados a partir de la vigencia de la nueva Ley cuyas razones fueron las que propiciaron la nueva ley que regule el tránsito del Instituto Municipal de Pensiones y de esta forma incrementar las expectativas de vida del ente y garantizar los servicios de seguridad social de los trabajadores al servicio del Municipio de Chihuahua.
 - De un análisis extensivo se concluyó que era necesario que se transformara el sistema operativo, es decir, que se realizara una reforma de gran calado que le permita seguir con sus fines como son la prestación de la seguridad social y afinar la forma de jubilar o pensionar a la plantilla laboral, sin menoscabo de los derechos laborales de los trabajadores en activo, a quienes se les seguirían protegiendo sus derechos de antigüedad y condiciones laborales bajo las cuales fueron contratados; además de que, de no haberse realizado dicha acciones se estaría condenando al organismo descentralizado a la terminación de su objetivo social, cuyas decisiones se basan además en estudios actuariales que acertadamente el propio Instituto realizó.
- 6. SEXTO. Opinión.** El Procurador General de la República, no formuló opinión alguna respecto de la presente acción de inconstitucionalidad.
- 7. SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos y transcurrido dicho plazo, mediante auto de veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

8. **PRIMERO. Competencia.** 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la impugnación de diversos artículos de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, publicada mediante el Decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, por contradecir diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
9. **SEGUNDO. Oportunidad.** Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
10. 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.”*
11. 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 hubiese publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.
12. En el caso, el Decreto 1137/2015 IP.O, por el que se expide la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició **el domingo veintisiete de diciembre y venció el lunes veinticinco de enero de dos mil dieciséis.**
13. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad se presentó por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **el veinticinco de enero de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja treinta y ocho del expediente, se colige que fue presentada en forma oportuna.
14. **TERCERO. Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.
15. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone:
- “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*
- (...)*
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*
- Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*
- (...)*
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, 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. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (...).”*
16. De conformidad con lo anterior, se considera que el **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** está legitimado para promover la acción de constitucionalidad, de conformidad

con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, en contra de leyes de carácter estatal, supuesto normativo que se actualiza, toda vez que, en el caso, se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, por considerar que vulneran derechos fundamentales.

- 17. CUARTO. Causas de improcedencia.** Del contenido de los informes rendidos por los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, no se advierte que hubieran planteado algún motivo de improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad; aunado a que, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco aprecia que se actualice alguna.
- 18.** Esto sumado a que, en todo caso, de los referido informes sólo se advierten argumentos relacionados con el fondo de la contienda, lo que no resulta apto para ser analizado en este momento, ni para demeritar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.
- 19.** Sirve de apoyo a lo anterior por analogía la tesis de jurisprudencia número P./J. 92/99 publicada en la página setecientos diez, Tomo X, septiembre de 1999, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice:

"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".

- 20. QUINTO. Los artículos 45, 47 y 69 fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, son violatorios del derecho fundamental de igualdad.**
- 21.** Como ya lo ha sostenido la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera reiterada, el derecho humano a la igualdad jurídica como principio adjetivo está reconocido en el artículo 1º, párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal¹, así como en los numerales 2º, apartado B; 4º, primer párrafo; 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII, constitucionales,² por medio de sus diversas manifestaciones de carácter específico como la igualdad de oportunidades de los indígenas, la igualdad entre el hombre y la mujer, la equidad tributaria o la igualdad en la percepción de salarios.

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

[...]

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

² **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible [...] B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

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

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

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

[...]

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

22. A nivel convencional, ha sido reconocido en una multiplicidad de instrumentos internacionales, entre los que destacan los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³; 2.1. y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴; 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁶, y 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷.
23. De acuerdo a la normatividad anterior, la igualdad jurídica es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
24. Este derecho se expresa normativamente a través de distintas modalidades o facetas, siendo la más ejemplificativa la prohibición de discriminar. El principio de no discriminación radica en que ninguna persona podrá ser excluida del goce de un derecho humano ni deberá de ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente, cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la posición económica o *“cualquier otra [diferenciación] que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas”* (artículo 1°, último párrafo, constitucional). Sirve como apoyo la tesis 1a. XLIV/2014 emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”**.⁸

³ **Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

⁴ **Artículo 2.1.** Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁵ **Artículo 2.2.** Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁶ **Artículo II.** Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

⁷ **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.** 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

⁸ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, tomo I, página 645, cuyo texto es: “El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcionado de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la

25. Sin embargo, debe insistirse en que el derecho a la no discriminación es conceptualmente *una* faceta o modalidad del derecho humano a la igualdad jurídica en su vertiente formal. En este sentido, la igualdad como derecho goza de mayor amplitud, pues tiene también la vertiente sustantiva o de hecho. Esta última radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad gozar y ejercer tales derechos. Resulta aplicable la tesis 1a. XLI/2014 emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”**.⁹
26. En este sentido, los jueces pueden y deben adoptar ciertas medidas tendentes a alcanzar la igualdad *de facto* de un grupo social o de sus integrantes que sufran o hayan sufrido de una discriminación estructural o sistémica, pues lo harían en cumplimiento de la Constitución Federal y de los referidos tratados internacionales.
27. La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver por unanimidad de cinco votos el amparo en revisión 796/2011¹⁰, en sesión de dieciocho de abril de dos mil doce, fijó el alcance del derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, conforme a lo previsto en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales firmados por el Estado Mexicano.
28. Dicha Sala sostuvo que el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer: **“Artículo 4o.- [...] El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. [...]”**, introdujo en la Carta Magna mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, la continuación de un largo proceso para lograr una equiparación jurídica del género femenino y masculino.
29. En la iniciativa de reformas a dicho precepto, se propuso elevar a la categoría de norma constitucional la igualdad jurídica entre los sexos y se indicó que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación.
30. De manera que al disponer el artículo 4º constitucional, la igualdad entre el hombre y la mujer, lo que está haciendo en realidad es establecer una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género: frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual.
31. Se dejó así a las normas secundarias, federales y locales, atender el imperativo constitucional de igualdad jurídica entre el varón y la mujer, de lo cual se sigue, que la inconstitucionalidad que en este aspecto se pretendiera argumentar, tendría que demostrar que la legislación secundaria da un trato discriminatorio a la mujer o al hombre por razón de su sexo, al negarle igualdad jurídica o igualdad de oportunidades o responsabilidades para participar activamente en los ámbitos correspondientes.

omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el Juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.”

⁹ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, tomo I, página 647, cuyo texto es: “El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o. apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.” Amparo directo en revisión 1464/2013. Blanca Esthela Díaz Martínez. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

¹⁰ Cuyo ponente fue el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

32. La igualdad prevista entre el varón y la mujer ante la ley, se encuentra relacionada al principio general de igualdad para los gobernados, previsto en el artículo 1º constitucional, el cual establece que todo individuo gozará de los derechos humanos que reconoce la Constitución, en el entendido de que éstos no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ésta consigne, lo que pone de manifiesto el deseo de nuestra cultura actual de que se supere la discriminación que con frecuencia se otorgaba a uno u otro individuo por razón de su género.
33. De tal suerte, que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación.
34. De los marcos jurídicos referidos, tanto nacional como internacional, se advierte que en los mismos se hace referencia a dos conceptos: **igualdad ante la ley y no discriminación**.
35. Al respecto, conviene precisar que si bien estos conceptos están estrechamente vinculados, lo cierto es que no son idénticos, pero sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en las categorías previstas, es una consecuencia de la idea reconocida de que todas las personas son iguales; es decir, como las personas son libres, deben ser iguales ante la Ley y ésta no debe permitir discriminación alguna.
36. Por lo tanto, puede afirmarse que con la igualdad prevista por el artículo 4º constitucional y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad, se trata de ordenar al legislador que no introduzca distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deberán ser razonables y justificables.
37. Lo expuesto se sustenta en la tesis CLXXVI/2012, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. Al disponer el citado precepto constitucional, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades. En ese sentido, la pretensión de elevar a la mujer al mismo plano de igualdad que el varón, estuvo precedida por el trato discriminatorio que a aquélla se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente en las dimensiones anotadas y asumir, al igual que el varón, tareas de responsabilidad social pública. Así, la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluían modos sutiles de discriminación. Por otro lado, el marco jurídico relativo a este derecho humano desde la perspectiva convencional del sistema universal, comprende los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y desde el sistema convencional interamericano destacan el preámbulo y el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”¹¹.

38. En cuanto al principio de igualdad como límite a la actividad materialmente legislativa, la Primera Sala sustentó que la igualdad que tutela nuestra Constitución y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, constituye un derecho subjetivo que protege a su titular frente a los comportamientos discriminatorios de los poderes públicos y, en particular, la actividad materialmente legislativa se encuentra vinculada al principio de igualdad, en tanto éste contiene una prohibición de actuar en exceso de poder o de manera arbitraria.

¹¹ Tesis aislada 1a. CLXXVI/2012 (10a.), Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Página: 482
Precedente: Amparo en revisión 796/2011. Martín Martínez Luciano. 18 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Lucía Segovia.

39. El principio general de igualdad como límite a la actividad materialmente legislativa, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.
40. En efecto, el principio de igualdad no prohíbe que en el quehacer de la actividad materialmente legislativa se contemple la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas o darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable.
41. En este sentido se encuentra la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado”¹².

42. De conformidad con lo anterior, una diferencia de trato que repercuta sobre un derecho consagrado por la Constitución no sólo debe perseguir una finalidad legítima, sino que también se ve violentada cuando se aprecie claramente que no existe una razonable relación entre los medios empleados y la finalidad perseguida, debiendo las primeras, guardar relación con las segundas. Así pues, el trato diferenciado de dos situaciones de hecho diversas no constituirá una discriminación, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:
 - Que las circunstancias de hecho sean distintas;
 - Que la decisión del tratamiento diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente;
 - Que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y, además, adecuada.
43. De esta forma, para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios

¹² Tesis de jurisprudencia 1ª./J.55/2006, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIV, septiembre de 2006, Página: 75.

de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

44. En suma, según la normativa tanto nacional como internacional, la idea de igualdad ante la ley como un principio de justicia, implica que las personas deben ser tratadas de la misma manera y en las mismas circunstancias, en tales condiciones, son gobernadas por reglas fijas, de manera que la discriminación o el favor en el trato de los individuos puede hacerse sólo en virtud de cuestiones relevantes, es decir, que pueda ser justificada, a fin de evitar un trato desigual.
45. **Precisado lo anterior**, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera **fundados** los referidos argumentos de invalidez.
46. Cabe recordar, que el promovente considera que los artículos 45, 47 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, son contrarios a los artículos 1º, 4º y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto hace a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, ya que excluyen del goce de la pensión por viudez a los varones que no se encuentren incapacitados totalmente, así como para la obtención de los servicios médicos, de no colmarse ciertas condiciones, siendo que tales requisitos no le son exigidos a las personas del género femenino para el otorgamiento de la pensión por viudez, ni para ser consideradas derechohabientes de servicios médicos, sin que exista una justificación objetiva y razonable que pretenda un fin constitucional, así como una proporcionalidad con la finalidad establecida.
47. Asimismo, porque de conformidad con los referidos numerales, la pensión es por regla general otorgada a las mujeres viudas, mientras que en el caso de los hombres deberán, además, encontrarse incapacitados totalmente, ya sea para gozar de la pensión por viudez o de los servicios médicos como derechohabientes, siendo que no existe razón válida que justifique dicha discriminación, y pone en desventaja al hombre frente a la mujer, al tiempo que reafirma esquemas de discriminación en razón de género.
48. En suma, que los referidos preceptos legales son contrarios a los derechos fundamentales aludidos, en tanto que, por un lado, condicionan el otorgamiento de la pensión de viudez del varón a que se encuentre totalmente incapacitado y, por otro, supeditan la prestación de los servicios médicos del esposo o concubino de la trabajadora, a que se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de ésta, siendo que tratándose de la esposa no se le exigen tales requisitos, lo cual rompe la igualdad de género, en virtud de que ante situaciones iguales, el tratamiento es distinto.
49. Es importante tener presente, nuevamente, el contenido de los artículos 45, 47 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince:

“Artículo 45. Son beneficiarios para efectos de esta prestación:

I. La cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces.

La misma pensión le corresponderá al viudo que estuviese totalmente incapacitado.

II. A falta de esposa, la concubina, cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil”.

“Artículo 47. El derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad se pierde:

I. Cuando los hijos cumplen dieciocho años o cese la incapacidad.

II. Cuando la cónyuge supérstite, o concubina en su caso, contraiga matrimonio, viva en concubinato o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

III. Cuando desaparezca la incapacidad del viudo, huérfano o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia”.

“Artículo 69. Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos:

I. La cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio.

Del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario, siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta.

En el caso de los concubinarios es necesario que se haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con el que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si la trabajadora tiene varios concubinarios ninguno de ellos tendrá derecho al servicio. (...)”.

50. De conformidad con el artículo 45 aludido, se establece que son beneficiarios de la pensión por viudez, la cónyuge superviviente y los hijos menores de 18 años o incapaces, **así como el viudo que estuviese totalmente incapacitado**.
51. El diverso 47 señala que el derecho a recibir la pensión por viudez se pierde, entre otros supuestos, **cuando desaparezca la incapacidad del viudo**.
52. Y el artículo 69, en su fracción I, establece que son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos, la cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio. Asimismo, que del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario, **siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta**.
53. De acuerdo con ello, se tiene que para la obtención del beneficio de la **pensión por viudez**, mientras que a la cónyuge no se le exige mayor requisito que demostrar ese vínculo, más que demostrar esa calidad, al viudo se le condiciona a que se encuentre totalmente incapacitado, a fin de acceder a tal beneficio.
54. Lo mismo acontece para ser beneficiarios de los derechohabientes, para efectos de la prestación de los **servicios médicos**, pues establece que será la cónyuge o, a falta de ésta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Mientras que, tratándose del esposo o del concubinario, sólo serán beneficiarios de tales servicios en caso de que se encuentren incapacitados física o mentalmente y no puedan trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y vivan en el hogar de ésta.
55. De tal suerte pues, que en ambos supuestos regulados por los numerales en comento, existe un condicionamiento o limitante para que el varón, en su carácter de viudo, esposo o concubino pueda acceder a los beneficios referidos, a diferencia de la viuda o cónyuge, a quien no se le exigen tales requisitos.
56. Puesto que, el primero de los preceptos aludidos condiciona el otorgamiento de la pensión de viudez a que el viudo acredite una incapacidad total; requisito que no se exige a la esposa, cuando es el varón quien muere. Mientras que, el segundo, supedita la prestación de los servicios médicos, tratándose del esposo o concubino, a que se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de la trabajadora, lo que no se exige a ésta, para acceder a tales servicios de seguridad.
57. Sin que en el Dictamen elaborado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública del Congreso del Estado de Chihuahua, ni en el Diario de Debates del Poder Legislativo del mismo Estado, se justifique este trato distinto en otra razón que no sea, exclusivamente, la diferencia de género, proscrita por el orden fundamental.
58. Lo anterior, considerando que en tales documentos, de contenido similar, sólo se hace referencia de manera general a la necesidad de una ley en materia de seguridad social, que garantice las expectativas de vida del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua y el problema financiero que enfrenta, para no dejar de brindar los servicios que presta, además de darle viabilidad financiera para evitar su detrimento patrimonial y descapitalización en perjuicio de los derechohabientes, por lo que era necesaria una reforma de gran calado que le permitiera seguir con sus fines de seguridad social.
59. Pero, sin que se haya justificado, de manera concreta y particular, el porqué del contenido de las normas cuestionadas, en cuanto a la desigualdad del hombre y la mujer para acceder a los beneficios de la pensión por viudez y los servicios de salud como beneficiarios de los derechohabientes.
60. No obstante, a pesar de que la Constitución Federal prevé como derecho fundamental la igualdad de varón y mujer ante la ley, el legislador ordinario del Estado de Chihuahua estableció un trato distinto al viudo, pues para que acceda a la **pensión de viudez**, adiciona un requisito no previsto para el caso de que sea la mujer quien tenga derecho a ella.
61. Esto es así, porque si el varón fallece, la ley únicamente exige a su viuda acreditar que fue esposa del asegurado o del pensionado.

62. En cambio, si es la mujer quien fallece, se exige a su viudo acreditar que se encuentra totalmente incapacitado.
63. Esta decisión del legislador de otorgar al viudo el derecho a la pensión de viudez, añadiendo un requisito que la viuda no debe acreditar, implica que sean tratados en forma distinta, a pesar de estar en la misma situación:
 - a) Por tener y compartir el mismo estado civil y, por ende, igual posición al seno de la familia.
 - b) Por ser cónyuges supervivientes del asegurado (a) o pensionado (a) por invalidez.
 - c) Porque el asegurado (a) o pensionado (a) por invalidez, cotizaron para tener acceso a los derechos otorgados por la Ley del Seguro Social.
64. Sin que tal distinción supere un juicio de equilibrio en sede constitucional, como se aduce en los conceptos de invalidez, porque además de fundarse exclusivamente en el género, no existen, por otra parte, en el proceso de reformas razones distintas que la justifiquen, lo cual hace que el artículo 45 de la Ley en comento incurra en una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1º, párrafo quinto, constitucional, al menoscabar los derechos del viudo en función del género o cualquier otro motivo, que atente contra su dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades y, con ello, en violación al derecho fundamental de igualdad previsto en ese numeral y en el diverso 4º constitucional, a la vez que impide se cumplan los fines de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado en términos del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la misma norma fundamental, a través del otorgamiento de los seguros relacionados con el ramo de vida previstos en la Ley mencionada.
65. La discriminación entre la mujer y el varón, sin otra razón que las diferencias por cuestión de género y las meramente económicas, evidencia la inconstitucionalidad de la norma reclamada, porque si durante su vida laboral, las extintas trabajadoras cotizan para que quienes les sobreviven y tengan derecho a ello, disfruten de los seguros previstos en la Ley de la Materia, entonces la pensión en comento no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho generado durante su vida productiva con el objeto de garantizar, en alguna medida, la subsistencia de sus beneficiarios.
66. La distinción introducida por el legislador local parte, además, de una visión estereotipada del género a partir de la cual la mujer se concibe incapaz de subsistir por sí misma, (se entiende beneficiaria en *cualquier* situación) y al hombre, lo estereotipa como proveedor (*sólo* beneficiario cuando esté incapacitado y no pueda trabajar).
67. En efecto, las disposiciones impugnadas parten del entendimiento de que todas las cónyuges o concubinas, sin importar las condiciones particulares del caso, como podría ser la condición económica, profesional, de salud, entre otras, de las mujeres, serán beneficiarias; en cambio, en el caso de los hombres, éstos sólo serán beneficiarios si están incapacitados física y/o mentalmente y, además, no puedan trabajar para garantizar su subsistencia.
68. La diferenciación prevista en los artículos en cuestión, se basa en los roles que social y culturalmente se han asignado a hombres y mujeres a partir, primordialmente, de las diferencias físicas entre los sexos; esto es, se entiende que las mujeres, quienes gestan y paren, son naturalmente más aptas para hacerse cargo de los hijos y los cuidados del hogar, por lo que se considerarán más vulnerables y siempre beneficiarias de los hombres que se admiten con la función de manutención total de la familia. En la misma lógica, los hombres no serán considerados beneficiarios, salvo que demuestren que, por incapacidad, dependen de las mujeres.
69. Las porciones normativas impugnadas, al reproducir la concepción de la mujer como encargada de los hijos y del hogar, y el hombre como proveedor, perpetúan una distribución injustificada de las cargas entre los cónyuges en la familia, lo que redundará en la negación de derechos y marginación.
70. De esta manera, no obstante que la Constitución prevé como derecho fundamental la igualdad de varón y mujer ante la ley, y el derecho a que los integrantes de las familias de los trabajadores, sin distinción de género, disfruten, entre otros, de los seguros de vida, el legislador estatal con infracción a tales valores fundamentales estableció un trato distinto para tener acceso a dicha pensión proporcionada por el Instituto de Pensiones del Estado de Chihuahua, tratándose del viudo de la trabajadora asegurada.
71. En consecuencia, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 45 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, al establecer mayores requisitos al viudo para obtener la pensión de viudez, pues le exige acreditar una incapacidad total (que no exige cuando es el varón quien muere y la pensión la reclama su viuda), infringe los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referidos con antelación, pues introduce una distinción o discriminación, por razón de género, que lo priva injustificadamente de un beneficio y le impone una carga desigual.

72. Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno, en **suplencia de la deficiencia** en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, advierte que es necesario hacer una **interpretación conforme** de la fracción II del artículo 45 y de la diversa fracción II del artículo 47, en el sentido de que si bien dichas porciones normativas se refieren expresamente a la mujer concubina, deben leerse como aplicables al hombre concubino.
73. Esto es, atendiendo a la línea argumentativa que se ha venido desarrollando en esta sentencia, resulta que también deben entenderse beneficiarios en términos del artículo 45, no sólo los viudos – sin condicionante- sino también los concubinos que reúnan los requisitos de la legislación civil; en la misma línea, en términos del artículo 47, éstos perderán el derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad en los mismos términos que las concubinas, es decir, cuando contraigan matrimonio, vivan en concubinato o cuando, por cualquier causa, estén en posibilidad de proveer su subsistencia¹³.
74. Interpretados de esta manera, las fracciones normativas en cuestión garantizan en igualdad de circunstancias el derecho a recibir una pensión a las y los concubinos de los trabajadores del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua.
75. La fracción I del artículo 69 de la citada Ley, al considerar como beneficiario de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos, a la cónyuge o a la concubina, y al esposo o concubino, **siempre y cuando** éste se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico, y viva en el hogar de la trabajadora, también es inconstitucional; como se mencionó, la previsión de un requisito para el varón que no le es exigido a la mujer, torna discriminatorio el contenido de la norma, al no existir además alguna razón jurídica que así lo justifique y que demerite un trato discriminatorio por razón de género; puesto que, como tal, no pueden servir de apoyo las razones sostenidas por las autoridades legislativas, en cuanto a la necesidad de apoyar la viabilidad financiera del Instituto, para evitar su debacle económico, pues aun considerando la necesidad de efectuar reformas de ese calado para apoyar los fines de seguridad social, en beneficio de los derechohabientes, no se justifica que por alcanzar esos fines se establezcan medidas que introducen una distinción o discriminación, por razón de género, entre los beneficiarios de la seguridad social, pues con ello se afecta el derecho fundamental de igualdad y no discriminación de los varones, respecto de los seguros referidos, propiciándose además el establecimiento de patrones que perpetúan normativamente prejuicios que nuestra Constitución Federal prohíbe.
76. De lo anterior, tenemos claramente que la decisión del legislador de otorgar el derecho a gozar de la prestación de los servicios médicos a la esposa o concubina y al esposo o concubino, pero añadiendo requisitos para este último que la mujer no tiene que acreditar, hace que los individuos sean tratados de distinta forma por la norma, y evidencia una trasgresión al derecho fundamental de igualdad, establecido en la Constitución Federal, especialmente, porque existen disposiciones que claramente prohíben esa desigualdad, como lo es particularmente el artículo 4º constitucional, que ordena que ambos sexos serán iguales ante la ley.
77. En estos términos se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias siguientes:

***“IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones*

¹³ Esta interpretación conforme ha sido sustentada por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 597/2014 y por la Segunda Sala en el diverso amparo en revisión 485/2013.

de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica”.¹⁴

“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado”.¹⁵

78. En el mismo sentido, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado jurisprudencia¹⁶ de voz:

“PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ACREDITAMIENTO DE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA A QUE CONDICIONA EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL PARA SU OTORGAMIENTO, SE ESTABLECIÓ TANTO PARA EL VIUDO COMO PARA EL CONCUBINARIO, SIN EMBARGO TAL CONDICIONANTE HA SIDO DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. De la interpretación teleológica de la citada disposición legal, relacionada con los artículos 84, fracción III, 127 y 193 de la Ley del Seguro Social, se infiere que la condición para el otorgamiento de la pensión por viudez, consistente en demostrar la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, fue impuesta tanto para el viudo como para el concubinario que le sobrevive sin distinción alguna entre uno u otro. Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar tales disposiciones legales, determinó la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 130 de la Ley citada, que establece que la misma pensión de viudez le corresponderá al viudo o concubinario que dependa económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada, lo que dio origen a las tesis 2a. VI/2009 y 2a. VII/2009, de rubros: ‘PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, AL CONDICIONAR SU OTORGAMIENTO A QUE EL VIUDO O CONCUBINARIO ACREDITE LA DEPENDENCIA

¹⁴ Tesis 1a./J. 81/2004, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, octubre de 2004, página 99.

¹⁵ Tesis 1a./J. 55/2006, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

¹⁶ Tesis: 2a./J. 132/2009, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, septiembre de 2009, página 643.

ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA, VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN' y 'PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, AL CONDICIONAR SU OTORGAMIENTO A QUE EL VIUDO O CONCUBINARIO ACREDITE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA, VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS'".

79. De lo anterior se sigue, que la prerrogativa de igualdad ante la ley, parte de la concepción de que la persona humana es lo más importante para la sociedad y por ello, no está permitido hacer diferencias a los individuos con la finalidad de discriminarlos o darles un trato preferente frente a otros, y en caso de presentarse esta situación será eliminada siempre que se base en razones de raza, religión, condición económica, color de la piel u alguna otra característica que no forma parte de la esencia del ser.
80. Como ya se mencionó, el principio de igualdad debe entenderse como un principio que exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, lo que trae como consecuencia que en algunas ocasiones esté vedado hacer distinciones, pero en otras estará permitido, o incluso constitucionalmente exigido; en el caso, estamos frente a un supuesto en que la diferencia que se hace respecto del esposo o concubino para ser beneficiario de la pensión por viudez y de la prestación de los servicios médicos, no es legítima, sino que se trata de una discriminación.
81. Y en este tenor, resulta fundado lo argumentado por el accionante, en cuanto afirma que la situación regulada por los artículos antes mencionados, en la porciones referidas, viola el derecho fundamental de igualdad contenido en el artículo 4º constitucional, ya que en ambos supuestos analizados, no se le exigen a la mujer (viuda, esposa o concubina), los mismos requisitos que al varón para ser beneficiaria de la seguridad social referida, relativa a la pensión por viudez y la prestación de servicios médicos, tratando así las normas cuestionadas en forma diferente al beneficiario viudo o derechohabiente de la trabajadora, respecto de la viuda o esposa que se ubique en los supuestos mencionados.
82. De modo que si una trabajadora desempeña la misma labor que una persona del sexo masculino, cotizará de igual forma para tener acceso a los derechos que otorga la Ley de seguridad social, y si su estado civil también es el mismo, tendrá derecho a que sus familiares disfruten de esos derechos que la institución concede, en la misma forma que lo tiene un trabajador varón.
83. Y en el presente caso, resulta que ante una misma situación jurídica se da un trato diferente a los beneficiarios de las aseguradas o pensionadas, en tanto no les permite el derecho a la pensión de viudez ni a la prestación de los servicios médicos, sin razones válidas que lo justifiquen; cuando las que existen se basan simplemente en el sexo de la persona o la exigencia de que esté totalmente incapacitado (pensión por viudez), o bien, se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de la trabajadora (beneficiario de servicios médicos).
84. Así, puede apreciarse la existencia de un trato diferente, no sólo al varón, sino inclusive para la propia asegurada o pensionada (fallecida o en vida), pues para acceder a alguno de los seguros de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, aquélla tuvo que cumplir con los periodos de espera traducidos en semanas de cotización al Instituto que le dieron el derecho de asegurar a su familia en los términos establecidos en la propia ley.
85. De manera tal, que diferenciar entre uno y otro familiar, sin otra razón que las diferencias por cuestión de género y por cuestión de incapacidad total, es claramente violatorio de lo dispuesto en la Carta Magna.
86. En consecuencia, los artículos 45 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua son inconstitucionales, pues no solamente violentan el principio de igualdad, sino también el de protección a la familia, previsto igualmente en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; puesto que, como se indicó, si una trabajadora desempeña la misma labor que su compañero del sexo masculino y cotiza de igual forma para tener acceso a los servicios de salud, tiene derecho, por tanto, a que sus familiares disfruten de los servicios asistenciales que la institución proporciona, en la misma forma que lo tiene un trabajador varón.

87. En similares términos se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 395/2007, en sesión correspondiente al día cuatro de julio de dos mil siete, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José Ramón Cossío Díaz.

88. En dicho precedente, se analizó la constitucionalidad del artículo 152 de la Ley del Seguro Social, vigente hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete, del siguiente contenido:

*“Artículo 152. Tendrá derecho a la **pensión de viudez** la que fue esposa del asegurado o del pensionado. A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.*

*La misma pensión le corresponderá al **viudo** que estuviese totalmente incapacitado y que hubiese dependido económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada fallecida”.*

89. Asimismo, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un posicionamiento similar al resolver el amparo en revisión 664/2008, en sesión de diecisiete de septiembre de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente José Fernando Franco González Salas. Asunto en el que examinó la constitucionalidad del artículo 130 de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, del siguiente contenido:

*“Artículo 130. Tendrá derecho a la **pensión de viudez** la que fue esposa del asegurado o pensionado por invalidez. A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado por invalidez vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado por invalidez tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.*

*La misma pensión le corresponderá al **viudo o concubinario** que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez”.*

90. Luego, resulta incuestionable que los artículos 45, 47 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante el decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, son inconstitucionales, ya que transgreden los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que ha lugar a declarar su invalidez en las porciones normativas en las que se establece: **“que estuviese totalmente incapacitado”, “viudo” y “siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta”**, respectivamente, para al tenor de la interpretación conforme antes desarrollada, quedar de la siguiente manera:

“Artículo 45. Son beneficiarios para efectos de esta prestación:

I. La cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces.

La misma pensión le corresponderá al viudo.

II. A falta de esposa, la concubina, cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil.”

“Artículo 47. El derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad se pierde:

I. Cuando los hijos cumplen dieciocho años o cese la incapacidad.

II. Cuando la cónyuge supérstite, o concubina en su caso, contraiga matrimonio, viva en concubinato o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

III. Cuando desaparezca la incapacidad del huérfano o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.”

“Artículo 69. *Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos:*

I. La cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio.

Del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario.

En el caso de los concubinarios es necesario que se haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con el que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si la trabajadora tiene varios concubinarios ninguno de ellos tendrá derecho al servicio. (...)”

- 91. Extensión de la declaratoria de invalidez.** Por último, dado que es criterio mayoritario de este Tribunal Pleno que por extensión debe declararse la invalidez de todos aquellos preceptos que actualicen el mismo vicio de inconstitucionalidad que el impugnado, entonces, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 48 de la misma Ley, en la porción que dice **“o al viudo”**, para quedar con el siguiente contenido:

“Artículo 48. *La pensión se suspenderá al hijo incapacitado cuando no se someta a los exámenes médicos que ordene el Instituto o se rehúse a los tratamientos que prescriben los médicos de la misma.”*

- 92.** Pues no obstante que no fue impugnado, contiene un texto que regula aspectos relacionados con el tema analizado, por lo que es inconstitucional en el apartado señalado.
- 93.** Por otra parte, este Tribunal Pleno aprecia que el artículo 43 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones,¹⁷ vigente a partir del veinticuatro de diciembre de dos mil quince, al precisar: *“...la muerte de un pensionado...”* como génesis del derecho a gozar de la pensión de viudez, interpretado conforme con los artículos 1° y 4° de la Constitución Política Federal, se entiende que el sustantivo “pensionado”, designa la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos.
- 94.** De este modo, la locución *“...la muerte de un pensionado...”* no es violatoria de derechos fundamentales, porque la norma contempló el uso genérico del masculino para referirse a la clase, es decir, tanto a la pensionada como al pensionado propiamente dicho.
- 95.** Entonces, la norma alude tanto al pensionado hombre como a la pensionada mujer que pierden la vida, sin distinción alguna.
- 96.** En el mismo tenor, las demás normas vinculadas con el derecho a obtener o disfrutar de la pensión por viudez que hagan mención únicamente a concubina deberán entenderse sin distinción de género.
- 97. SEXTO. Artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, respecto del cual se aduce que es violatorio del derecho fundamental de seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 98.** El precepto legal en comento es del siguiente contenido:

“Artículo 78. *Si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, este deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones.*

Si el derechohabiente no efectúa su aportación el Instituto podrá solicitar el descuento.”

- 99.** Tal como se advierte, dicho dispositivo señala que si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, éste deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones. Y que, si el derechohabiente no efectúa su aportación el Instituto podrá solicitar el descuento.
- 100.** El accionante considera que el referido precepto es contrario al artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque le impone a los derechohabientes el pago de aportaciones para regularizar las omisiones realizadas por el Municipio y los Organismos descentralizados, poniendo en riesgo su garantía a la seguridad social, siendo que el pago de cuotas y aportaciones le corresponde, en primer término, al Municipio de Chihuahua y organismos descentralizados municipales que se incorporen al instituto Municipal de pensiones, más no al derechohabiente.
- 101.** Sumado a que, indica, el precepto mencionado permite la suspensión de derechos de seguridad social, sin reparar en que dicha carga que se arroja al empleado lo deja en un evidente estado de

¹⁷ ARTÍCULO 43. La muerte de un pensionado generará el derecho a que sus beneficiarios gocen de las pensiones de viudez y orfandad.

inseguridad, a pesar de que a éstos no les corresponde subsanar las causas por las cuales no se le haya hecho el descuento de sus aportaciones, pues en ese caso, el Estado resulta obligado subsidiario en el cumplimiento de la garantía de seguridad social, quien deberá hacer frente ante el incumplimiento de los patrones, para que de esta manera los trabajadores encuentren sus derechos protegidos y respaldados por el Estado mismo, dejando a salvo la posibilidad de que éste repercuta contra los obligados en primer término.

102. Por analogía, cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 188-2008, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Novena Época, octubre dos mil ocho, página catorce, el rubro: ***“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 40. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007).”***
103. Y concluye que el artículo 78 de la Ley en pugna trasgrede los artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contravenir el derecho de seguridad social y el principio de previsión social, y por esa razón solicita su declaración de invalidez.
104. Son **infundados** los argumentos de invalidez que plantea el accionante.
105. En principio, es importante precisar que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República establece las bases mínimas de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, como son, entre otras, la jubilación, invalidez, vejez y muerte, sin establecer los términos o condiciones conforme a las cuales deberán otorgarse dichas prestaciones, de lo que se sigue que la facultad conferida al legislador para regular tales aspectos no encuentra en el citado precepto constitucional limitación o condición alguna.
106. Así, uno de los mecanismos a través de los cuales se puede acceder a los servicios de salud, son los regímenes de seguridad social que contempla el artículo 123 constitucional, los cuales se regulan por las disposiciones legales que determinan su organización y funcionamiento.
107. En tal sentido, la Constitución Federal en el artículo 123, Apartado B, fracción XI, impone al legislador reglamentar por medio de una ley los procedimientos, requisitos y modalidades necesarias para que el Estado haga efectivos los derechos de seguridad social, sin que le establezca limitación alguna ni condiciones normativas para ejercer dicha facultad. Sin embargo, el legislador debe seguir los lineamientos constitucionales, esto es, debe guiarse observando los derechos fundamentales y sociales conferidos en la Carta Magna, además de considerar los aspectos sociales, económicos, políticos y técnicos que le permitan proporcionar una legislación eficiente y eficaz que alcance los fines del precepto constitucional.
108. Por su parte, el artículo 4º, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente señala que toda persona tiene derecho a la protección de la Salud. Asimismo, que la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salud general, conforme a lo que dispone la fracción XIV del artículo 73 de esta Constitución.
109. El derecho a la protección de la salud, se elevó a rango constitucional, por virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, con la finalidad de que los servicios de salud alcancen a la población abierta, que no es amparada por los sistemas de seguridad social, a través de los programas asistenciales que lleve a cabo el Gobierno de la Nación, según deriva de la exposición de motivos relativa, en la que además se precisó, que se optó por la expresión *‘derecho a la protección de la salud’*, porque tiene el mérito de connotar que la salud es una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados, y que una ley reglamentaria definirá las bases y las modalidades de ese acceso para que tengan en cuenta las características de los distintos regímenes de seguridad social, que se fundan en los criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso; de los sistemas de solidaridad social, que usan recursos fiscales, la cooperación comunitaria y la colaboración institucional, y de los sistemas de asistencia, que descansan en el esfuerzo fiscal del Estado.
110. **En el caso**, según se indicó, el accionante considera que el artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones es violatorio del derecho fundamental de seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, porque le impone al derechohabiente la obligación de pagar las aportaciones omitidas dentro de los

quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones, siendo que dicha carga le corresponde al patrón, entendido como el Municipio de Chihuahua y organismos descentralizados municipales que se incorporen al Instituto, con lo cual se pone en riesgo su garantía a la seguridad social, al permitir la suspensión de derechos de seguridad social en caso de que no se colme esa carga, en contravención del derecho de seguridad social y el principio de previsión social.

111. Dicho precepto legal se encuentra ubicado dentro de la Sección Quinta, denominada “**Servicio Médico-Asistencial**”, en el que se menciona en qué consiste dicho servicio, lo que comprende, los requisitos para ello, así como los beneficiarios de los derechohabientes. En lo que aquí importa, se establece (artículo 75) que **el fondo** para la prestación de los servicios médicos se constituye, entre otros, por las aportaciones que efectúe el patrón (Municipio y los organismos descentralizados municipales que se incorporen) y los derechohabientes, asimismo (artículo 76), que los derechohabientes **aportarán** al fondo mencionado el 10% calculado sobre el salario nominal, y que el patrón aportará la diferencia entre el costo total de los servicios médicos y el monto de las aportaciones.
112. También se menciona (artículo 77) que el Municipio y los Organismos (patrón) **deberán retener** a los derechohabientes la aportación referida, y **enterar** su importe al Instituto dentro de los cinco días siguientes al de la retención, además de enterar con la misma periodicidad las diferencias que resulten a su cargo.
113. Finalmente, el artículo cuya invalidez se reclama (artículo 78) señala que si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, éste deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones. Y que, si el derechohabiente no efectúa su aportación, el Instituto podrá solicitar el descuento.
114. De lo cual se aprecia, entonces, que las aportaciones señaladas en este último numeral son las que realizan los derechohabientes al fondo para la prestación de los servicios médicos, que resultan ser del 10% calculado sobre el salario nominal. Dicha aportación (del derechohabiente) debe ser retenida por el patrón, para enterar su importe al Instituto de Pensiones. Por lo cual, se deduce que el derechohabiente tiene la obligación de realizar la aportación para el fondo respectivo, y el patrón será quien haga la retención y el entero del importe para el Instituto.
115. No obstante ello, si bien el precepto cuestionado establece que el derechohabiente debe efectuar la aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones, en caso de que se hubiese omitido hacer el descuento correspondiente, lo cierto es que, además de indicar el propio precepto que si el derechohabiente no efectúa su aportación (en ese plazo) el Instituto Municipal de Pensiones podrá solicitar el descuento (al patrón), no se establece que la omisión de dicho descuento y la falta del entero de la aportación hacia el Instituto **dará lugar a la suspensión de sus derechos de seguridad social**.
116. Antes bien, lo que se refiere en el aludido numeral, es que en caso de que el derechohabiente no efectúe la aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones, el Instituto **podrá solicitar su descuento** (al patrón); pero, sin que autorice la suspensión de sus derechos de seguridad social, ante la omisión del descuento.
117. De tal suerte, que aun cuando en un principio se impone al derechohabiente la carga de efectuar la aportación referida, sin embargo, el incumplimiento de ello no da lugar a la suspensión de sus seguros obligatorios, sino únicamente a que el Instituto solicite el descuento respectivo, directamente al patrón.
118. En relación con el tema, 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. Asimismo, 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.¹⁸

¹⁸ 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

119. De modo que, de existir alguna norma que condicione 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, dicha condición será inconstitucional y contraria a 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 llevar a cabo al Instituto respectivo, de conformidad a lo establecido en el artículo 77, fracción I, de la Ley reclamada.¹⁹
120. Empero, si bien, como lo refiere el accionante y así lo ha reconocido este Tribunal Pleno, el patrón es el responsable de efectuar las retenciones y hacer el entero ante el Instituto, lo cierto es que, en la especie, el hecho de obligar al derechohabiente a efectuar los pagos en caso de omisión de los descuentos, no repercute en el goce de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, ya que no lo autoriza de esa manera la norma, por lo que no existe la posibilidad de que se le 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 no se hayan efectuado los descuentos al derechohabiente.
121. Lo anterior, se insiste, sin que se desconozca que el obligado directo de enterar las aportaciones ante el Instituto, es el patrón y, por ende, el responsable de las omisiones de hacer los descuentos al derechohabiente; empero, la obligación que se impone al trabajador se considera facultativa y no vinculatoria, en la medida en que la norma no impone alguna consecuencia perjudicial en el goce de sus derechos de salud, en caso de omisión, más allá de solicitarse el descuento directamente al patrón, por lo que no puede considerarse que sea contraria al derecho fundamental de seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.
122. Más aún, cuando en términos de la citada Ley estatal es obligación de los derechohabientes realizar las aportaciones respectivas, por lo que la autorización del descuento respectivo resulta congruente con ello, además de que no se exige que el descuento sea mayor al porcentaje de aportación o con algún interés de por medio, por lo que no puede considerarse violatorio del referido derecho fundamental.
123. Y en ese sentido, por las razones puntadas, se considera que no resulta aplicable la jurisprudencia que invoca el accionante, ya que el dispositivo analizado en ese precedente, sí permitía la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondían al adeudo y la consecuente negativa del otorgamiento de los beneficios inherentes, lo que no ocurre en la especie.
124. De allí que, por lo que hace a la norma cuestionada, no haya lugar a declarar su invalidez.
125. **SÉPTIMO. Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda²⁰.

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 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.)

¹⁹ Artículo 77. El Municipio y los Organismos deberán:

I. Retener a los derechohabientes la aportación a que se refiere el artículo anterior y enterar su importe al Instituto dentro de los cinco días siguientes al de la retención. (...).

²⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

126. En términos de lo resuelto con anterioridad, la invalidez de las porciones normativas contenidas en los artículos 45, 47, 48 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones en el Estado de Chihuahua, publicada mediante el decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua; debiendo notificar esta resolución al Poder Ejecutivo y al Instituto Municipal de Pensiones de la misma entidad federativa, para los efectos legales conducentes.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante Decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 45, fracción II, en la porción normativa “concubina”, 47, fracción II, en la porción normativa “concubina”, y 69, en las porciones normativas ‘concubina’, ‘concubinario’ y ‘concubinarios’, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante el Decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, al tenor de su interpretación conforme, en los términos precisados en el considerando quinto de esta sentencia.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 45, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa ‘que estuviese totalmente incapacitado’, 47, fracción III, en la porción normativa ‘viudo’, y 69, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa ‘siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta’, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante el Decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince.

QUINTO. Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 48, en la porción normativa ‘o al viudo’, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante el Decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince.

SEXTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, denominado “Artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, respecto del cual se aduce que es violatorio del derecho fundamental de seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, consistente en reconocer la validez del artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua. Los señores Ministros Aguilar Morales, Medina Mora I. y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con los puntos resolutive tercero, cuarto y quinto:

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

“Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, las propuestas consistentes, por una parte, en reconocer la validez de los artículos 45, fracción II, en la porción normativa “concubina”, 47, fracción II, en la porción normativa “concubina”, y 69, en las porciones normativas ‘concubina’, ‘concubinario’ y ‘concubinarios’, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, al tenor de la interpretación conforme propuesta, por otra parte, en declarar la invalidez de los artículos 45, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa “que estuviese totalmente incapacitado”, 47, fracción III, en la porción normativa ‘viudo’, y 69, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa “siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta”, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua y, finalmente, en declarar la invalidez, en la vía de consecuencia, del artículo 48 en la porción normativa “o al viudo”, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

En relación al punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y la Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Rúbrica.- Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Rúbrica.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL 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 siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 4/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del diecinueve de marzo de dos mil diecinueve. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2016, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE DIECINUEVE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.

En el presente asunto, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que analizó la validez de los artículos 45, 47, 69 fracción I y 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicado mediante Decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 26 de diciembre de 2015.

Coincido sustancialmente con la decisión aprobada en el Tribunal Pleno; sin embargo, estimo pertinente formular una aclaración sobre el marco constitucional y convencional que rige las prestaciones de seguridad social que tienen obligación de otorgar los Estados de la República.

La resolución analiza el derecho a la seguridad social, con base en lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal.

Es cierto que en la referida norma constitucional se reconoce el derecho a la seguridad social a favor de los trabajadores cuyas relaciones se rigen por el apartado B: quienes laboran para los poderes de la Unión. Sin embargo, como lo expresé en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 12/2016¹, en el caso de los Estados, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios que llevan a ponderar en cada caso si ese apartado rige las relaciones entre los poderes de los Estados y sus trabajadores. Esas mismas consideraciones deben regir en el presente asunto en relación con los trabajadores de los Municipios.

Al respecto, en el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal² se faculta a las legislaturas de los Estados a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental; es decir, las leyes cuya facultad para expedirlas se confiere a las legislaturas estatales, siguiendo precisamente los principios constitucionales en materia de trabajo.

La Segunda Sala estableció como criterio que esa facultad se relaciona con la expedición de normas de trabajo, de conformidad con la jurisprudencia 2ª./J. 68/2013, de rubro: *"TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES"*³.

En ambos apartados del propio artículo 123 constitucional se reconoce el derecho a la seguridad social y se establecen las prestaciones mínimas que contiene. En el apartado A, fracción XXIX, se enuncian los seguros que deben organizarse en beneficio de los trabajadores a que se refiere ese apartado, así como de campesinos, no asalariados y otros sectores sociales, y sus familiares. En el apartado B, fracción XI, se enuncian las bases mínimas de la seguridad social a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión.

El derecho a la seguridad social también se encuentra reconocido en los artículos XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por otra parte, las bases mínimas de las prestaciones a que se refiere ese derecho humano se encuentran precisadas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo. En relación con la validez de ese tratado internacional, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 22/2013 (10a.), de rubro: *"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"*⁴.

Así, estimé que el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas debió realizarse con base en los lineamientos mínimos que derivan del propio artículo 116, fracción VI, constitucional, así como de los instrumentos internacionales citados, igual consideración rige en el presente caso de los trabajadores de los Municipios, en términos del artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal.

¹ Resuelta el 9 de julio de 2018.

² Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

(...).

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 636. Registro digital: 2003792

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, Julio de 2013, página 5. Registro digital: 2003953,

Lo anterior resulta relevante, porque en reiterados criterios del Tribunal Pleno y de la Segunda Sala se ha reconocido que los Estados tienen libertad de configuración para emitir leyes en materia de trabajo, considerando que en esta facultad –por supuesto– está la de legislar en materia de seguridad social para los trabajadores que están formando parte de las estructuras del Estado, sea del federal o de las entidades, y que pueden hacerlo atendiendo a las bases que se establecen en esos dos apartados del artículo 123 de la Ley Fundamental.

Sin embargo, dichas leyes también deben cumplir con las bases mínimas en materia de seguridad social previstas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo que está suscrito por México y que –precisamente– se llama *“Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social”*, de manera que sí existe un referente vinculante para fijar las condiciones mínimas conforme a las cuales el legislador local, en el ámbito de su competencia, debe diseñar los planes de seguro social.

En el considerando sexto, se aborda el estudio del artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, el cual autoriza el descuento al salario de los derechohabientes, para el pago de aportaciones omitidas.

Coincido con la resolución de la mayoría, en el sentido de que la norma es constitucional. Sin embargo, como lo he sostenido en otras ocasiones, debió precisarse que el descuento al salario de los derechohabientes está sujeto a normas específicas protectoras; de tal manera que el monto del adeudo no impida que se tenga un nivel digno de ingreso, siguiendo –inclusive– con su carácter de trabajador. Siempre he propuesto que se incluya esa previsión –precisamente– para protegerlo y que se cumplan los dos objetivos.

Lo anterior, aunado a que considero que no procede el descuento cuando, además, hay intereses o recargos. En la disposición local impugnada no se está cobrando más que la cantidad que debió haberse cubierto por el trabajador, lisa y llana; consecuentemente, creo que es una obligación que debe cumplirse en sus términos, –insisto– con la salvaguarda de la posibilidad de que el trabajador tenga una vida digna.

Estas son las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

Atentamente.

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 4/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se analizó la constitucionalidad de los artículos 45, 47, 69, fracción I, y 78, todos de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua¹.

¹ **Artículo 45.** Son beneficiarios para efectos de esta prestación:

I. La cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces. **La misma pensión le corresponderá al viudo que estuviese totalmente incapacitado.**

II. A falta de esposa, la concubina, cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil.

Artículo 47. El derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad se pierde:

I. Cuando los hijos cumplen dieciocho años o cese la incapacidad.

II. Cuando la cónyuge supérstite, o concubina en su caso, contraiga matrimonio, viva en concubinato o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

III. **Cuando desaparezca la incapacidad del viudo**, huérfano o por cualquier causa esté en

Al respecto, por lo que hace a los artículos 45, 47 y 69, fracción I, el Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez de las porciones normativas que establecen: “que estuviese totalmente incapacitado”, del artículo 45, fracción I; “viudo” del artículo 47, fracción III; y “siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta” del artículo 69, fracción I.

Lo anterior, ya que éstas pretendían imponer de forma injustificada mayores requisitos a los cónyuges varones en relación con las cónyuges mujeres para poder gozar de una pensión por viudez – caso en el que se les exigía encontrarse incapacitados totalmente –, así como para ser derechohabientes de la prestación de servicios médicos – caso en el que se les exigían los requisitos adicionales de encontrarse incapacitados física o mentalmente; no poder trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico; y vivir en el hogar de su pareja –. Ello, en violación del derecho de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1° y 4° constitucionales.

Estando de acuerdo con dicha determinación formulo el presente voto concurrente para apartarme de los párrafos 40 a 44 de la sentencia aprobada por este Alto Tribunal.

En éstos, se desarrolla el test que se deberá correr para determinar si una distinción legislativa contenida en los artículos combatidos es injustificada y, por tanto, discriminatoria. Para ello, se considera que un trato diferenciado no constituirá discriminación si: i. las circunstancias de hecho son distintas; ii. La decisión de tratamiento diferente está fundada en un fin *aceptado constitucionalmente*; y iii. La consecución de dicho fin por los medios propuestos es posible y, además, adecuada. Esto, con apoyo en la tesis jurisprudencial 55/2006 de la Primera Sala, con el rubro: “**IGUALDAD CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**”².

Al respecto, cabe destacar que en precedentes recientes este Alto Tribunal ha tenido oportunidad de ir afinando su doctrina en torno al derecho a la igualdad. Específicamente, la Primera Sala sostuvo en la tesis jurisprudencial 44/2018³ que:

posibilidad de proveer a su subsistencia.

Artículo 69. Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos:

I. La cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio. **Del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario, siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta.** En el caso de los concubinarios es necesario que se haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con el que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si la trabajadora tiene varios concubinarios ninguno de ellos tendrá derecho al servicio.
[...].

Artículo 78. Si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, **este deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones.**

Si el derechohabiente no efectúa su aportación el Instituto podrá solicitar el descuento.

² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, con el texto siguiente: “La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. **Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido.** En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado” (Énfasis añadido).

³ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 56, julio de 2018, Tomo I, página 171, de rubro: “**DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO**”.

[L]os casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; **y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–.**

(Énfasis añadido)

Sobre este punto, esta Suprema Corte ha distinguido que procederá un *escrutinio estricto* cuando la ley contenga una distinción basada en una de las categorías sospechosas que prevé el artículo 1 constitucional; es decir, el origen étnico o nacional, **el género**, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En estos casos, de acuerdo con los precedentes más recientes de este Alto Tribunal, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, **puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad**. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello⁴.

Conforme a estas premisas, considero que los párrafos 40 a 44 de la sentencia debieron de haber tomado en cuenta estos nuevos desarrollos de la doctrina constitucional de esta Suprema Corte, todo ello para el efecto de reconocer que las disposiciones impugnadas realizan una distinción con base en una categoría sospechosa —el género— y consecuentemente cargan con una presunción de inconstitucionalidad que sólo podría ser superada si se demuestra que el trato diferenciado persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa (no sólo aceptada o admisible), la medida legislativa se encuentra directamente relacionada con dicha finalidad imperiosa y que se trate de la medida menos restrictiva posible para conseguir esa finalidad; es decir, **que supere un test de escrutinio estricto**.

Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 4/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁴ Lo anterior se encuentra plasmado en la tesis jurisprudencial 66/2015 de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1462, de rubro: **"IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ERICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO"**.