

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.**

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

Vo.bo.

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

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

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

“II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A) Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Baja California.

B) Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Baja California.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, contenido en el Decreto número 204, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, el día diecisiete de febrero de dos mil quince, que en lo conducente dispone:

‘DECRETO NO. 204

ÚNICO.- Se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California para quedar como sigue:

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (...)”.

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

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

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

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

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

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

Aduce que el artículo 16 impugnado es contrario a los artículos 1o., y 123, apartado B, fracción XI, inciso A) de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, porque obliga a los pensionados a que aporten un porcentaje de su pensión al fondo de pensiones, sin posibilidad de que lo decidan de manera voluntaria; que además los constriñen a efectuar la aportación en la misma medida que a un trabajador activo, a pesar de que se encuentran en condiciones económicas desiguales.

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

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

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

Por auto de veintitrés siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus

respectivos informes, así como al Procurador General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

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

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

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

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

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

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

- b) Tampoco vulnera la garantía de seguridad social, porque al pensionado y pensionista les beneficia el descuento realizado y destinado a la reserva técnica, pues la cuantía de las jubilaciones y las pensiones aumentan al mismo tiempo y proporción que los sueldos de los trabajadores en activo, aunado a que reciben una

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015

gratificación anual equivalente a cuarenta veces su pensión; por tanto, el descuento contribuye al pago de ese descuento y les permite conservar el nivel económico que tenían cuando eran trabajadores en activo.

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

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

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

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de

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

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

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

“ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

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

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

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

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

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover acción de inconstitucionalidad, entre otras, en contra de leyes estatales.

¹ “ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. (...).”

En el caso en estudio, el escrito de demanda fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación emitido por el Senado de la República².

Dicho servidor público promovió la acción en contra de los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, contenido en el Decreto Número 204, mismo que tiene el carácter de ley estatal, por lo que se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para impugnarlo³.

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

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

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

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

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

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según lo establecido en los artículos 102, apartado B, y 105, fracción II, inciso g), constitucionales, es un organismo público autónomo con legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad; asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Luis Raúl González Pérez, tiene el carácter de presidente de la citada comisión, por lo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y el diverso 18, del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵, se desprende que cuenta con las facultades necesarias para representarla y para promover en su nombre la presente acción de inconstitucionalidad.

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

⁴ **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

(...)

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

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

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

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

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

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

[...]

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

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

Por su parte, el Convenio Número 102 relativo a la seguridad social (norma mínima)⁶, en las partes que interesan señala:

“Artículo 25

Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 26

- 1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.**
- 2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.**
- 3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.**

Artículo 67

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

- (a) el monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas prescritas;**
- (b) el monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;**
- (c) el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables a que se refiere el apartado b) anterior, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, y no deberá**

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

ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del artículo 66;

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

- (i) apartado b) del artículo 15, para la parte III;*
- (ii) apartado b) del artículo 27, para la parte V;*
- (iii) apartado b) del artículo 55, para la parte IX;*
- (iv) apartado b) del artículo 61, para la parte X.*

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

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

IX	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	40
X	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40”

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

- a) En el supuesto de prestaciones de vejez, podrán suspenderse éstas si se ejercen actividades remuneradas o podrán reducirse las contributivas cuando las ganancias del beneficio exceda de un valor prescrito⁷.
- b) Respecto de pagos periódicos, en la medida que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas.

En relación con dicho convenio este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en la tesis P./J. 22/2013⁸ (10a.), en el sentido de que el mismo

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

⁸ Décima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII. Julio de 2013. Tomo 1. Página: 5, de rubro y texto: **“CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO.** Una vez abierto el convenio referido a la ratificación de los países miembros del organismo internacional señalado, en México se desarrolló el procedimiento respectivo a través del cual el Presidente de la República propuso a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la expedición del decreto por el cual se aprueba el Convenio número 102, el cual, una vez agotados los trámites conducentes, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959; posteriormente, el Ejecutivo Federal emitió el instrumento de ratificación y giró instrucciones para depositarlo ante la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo -destacando las partes que se comprometía a cumplir el Gobierno mexicano-, quedando registrada dicha ratificación ante la oficina aludida el 12 de octubre de 1961, por lo que, en términos de su artículo 79, entró en vigor para México doce meses después, esto es, el 12 de octubre de 1962. Ahora bien, en la comunicación de la ratificación relativa se especificó cuáles de las partes II a la X aceptaba México, de ahí que, observándose las reglas contenidas en el artículo 2, nuestro país debe aplicar las siguientes partes: I. Disposiciones generales, artículos 1 al 6; II. Asistencia médica, artículos 7 al 12; III. Prestaciones monetarias de enfermedad, artículos 13 al 18; V. Prestaciones de vejez, artículos 25 a 30; VI. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, artículos 31 a 38; VIII. Prestaciones de maternidad, artículos 46 a 52; IX. Prestaciones de invalidez, artículos 53 a 58; X. Prestaciones de sobrevivientes, artículos 59 a 64; XI. Cálculo

cumple con los requisitos de forma para incorporarse al ordenamiento jurídico mexicano, en particular en materia de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro, puesto que entró en vigor para México el doce de octubre de mil novecientos sesenta y dos.

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos

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

El artículo que se impugna dispone:

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

La Comisión actora considera que se viola la garantía de seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, al condicionar la realización de trámites ante el Instituto al pago de cuotas al corriente. Argumenta que se vulnera el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal y los artículos 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y

de pagos periódicos, artículos 65 a 67 (las disposiciones correspondientes); XII. Igualdad de trato a los residentes no nacionales, artículo 68 (las disposiciones correspondientes); XIII. Disposiciones comunes, artículos 69 a 72 (las disposiciones correspondientes); y, XIV. Disposiciones diversas, artículos 73 a 77 (las disposiciones correspondientes). Lo anterior, lleva a corroborar que el Convenio número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual significa que México debe observar, en particular, los artículos 26, punto 3 y 67, inciso b), en tanto contienen disposiciones sobre el pago periódico de prestaciones aplicables para las de vejez, esto es, normas relacionadas con el pago de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro".

Políticos. Indica que la norma afecta no sólo al trabajador sino a sus familiares derechohabientes, además de que el responsable de enterar las cuotas es el empleador.

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

Sobre este tema en particular, este Tribunal Pleno ha resuelto que los trabajadores no pueden ser privados del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente. Al resolver diversos amparos⁹ sobre la constitucionalidad de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, este órgano dijo lo siguiente:

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

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

En efecto, en apartados precedentes quedó precisado que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, y que uno de esos mecanismos lo constituyen precisamente los

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

regímenes de seguridad social que prevé el artículo 123 constitucional, como lo es, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

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

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

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

¹⁰ ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos incorporados a su

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

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

Por otra parte, este Tribunal Pleno considera que es una norma que no cumple con un estándar de mínima racionalidad, toda vez que el hecho de que un trabajador no perciba su sueldo de forma íntegra, no significa de

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.)

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

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

manera automática que este no pueda enterar las cuotas de seguridad social correspondientes al Instituto.

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

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

El artículo impugnado literalmente dispone lo siguiente:

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

Dicho porcentaje se aplicará a los rubros siguientes:

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

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

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

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

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

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

De un análisis de los artículos constitucionales y convencionales citados por el promovente, se advierte que los mismos se refieren de manera principal al principio de igualdad y no discriminación y en específico al artículo 123 donde se establecen las bases mínimas para la seguridad social, fijándose los rubros mínimos que ésta debe de cubrir, que incluyen el

concepto de jubilación. Por su parte este Tribunal encuentra que los artículos 26, 28 y 29 del convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo¹², establecen que la edad prescrita para acceder a las prestaciones de vejez no deberá exceder de una cierta edad (75 años) y que tiene un mínimo de años de cotización.

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

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

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

¹² Datos del 102 OIT

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

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

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

Esta distinción no modifica el análisis de igualdad a realizar, toda vez que ambas categorías están constituidas por beneficiarios que tienen el

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

(...)

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

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

(...).

derecho a recibir una pensión en términos de ley por el simple hecho de que el trabajador realizó las aportaciones correspondientes al régimen de pensiones. Por tanto, se entiende que el reclamo aplica para los beneficiarios de una pensión, independientemente de si se trata del trabajador jubilado directamente o de alguno de sus beneficiarios.

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

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

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

un trato igual en lo que corresponde a las aportaciones para el fondo de pensiones del Estado.

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

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

La norma reclamada aplica deducciones tanto a los trabajadores en activo que a los pensionados o pensionistas, por lo que existe un trato igual respecto de categorías distintas que no se encuentra justificado constitucionalmente, independientemente de que los porcentajes de descuento a trabajadores sean distintos que los de los pensionados o pensionistas.¹⁵ El problema de constitucionalidad planteado reside en que

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

¹⁵ El artículo 9 de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social, establece que los pensionados y pensionistas deberán aportar el 7% de su pensión mensual. Por su parte, el artículo 7º de la misma Ley, señala que los trabajadores deberán aportar una cuota equivalente al 14% de su salario base de cotización.

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

se pretenda hacer descuentos a los pensionados y pensionistas y no propiamente el monto de los descuentos que se llevan a cabo.

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

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

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

ARTÍCULO 16.- Todo trabajador comprendido en el artículo 1º de este ordenamiento, deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, acorde a lo establecido en las Leyes que regulan a los trabajadores que

se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Dicho porcentaje se aplicará a los rubros siguientes:

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

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

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

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

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

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

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

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

II.- Los que provoque intencionalmente el trabajador;

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

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

La parte actora reclama que la norma impugnada viola el derecho a la salud y seguridad social y con ellos transgrede los artículos 1º, 4º y 123,

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

El concepto de invalidez es infundado.

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

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

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

“Artículo 30.- Se establece el Seguro de Accidentes de Trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

- a. Qué se adecúe a la definición prevista por la Ley Federal del Trabajo.
- b. Qué no se encuentre excluido de forma expresa por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

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

Ahora bien, de conformidad a los artículos 473, 474 y 475 de la Ley Federal del Trabajo¹⁶, se consideran como accidentes o enfermedades de trabajo aquellos que se verifiquen con motivo o en ejercicio del trabajo, independientemente de donde se encuentre físicamente el trabajador.

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

¹⁶ Artículo 473.- Riesgos de trabajos son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Artículo 474.- Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.

Artículo 475.- Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

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

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

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

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

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

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

constitucional, se refiere a la protección que se debe hacer extensiva solamente a infortunios relacionados o derivados del trabajo.

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

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

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

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

E F E C T O S

De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁷, se hace extensiva la invalidez de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que indica “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, y 122, fracción II, en la porción normativa que señala “pensionados y pensionistas”, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California; así como de los diversos 2, fracción II, en la porción normativa que cita “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, 9 y 11, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social; y de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que refiere “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, 7 y 9, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social.

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

Por lo expuesto y fundado

¹⁷ Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:

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

SE RESUELVE:

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

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

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

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

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

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

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

En relación con el punto resolutiveo segundo:

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

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con voto parcial en contra de la fracción I de ambos preceptos, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo

de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado de efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 9 de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social y 7 de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

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

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas,

Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al tercer concepto de invalidez, consistente en reconocer la validez del artículo 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

En relación con los puntos resolutivos quinto y sexto:

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

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

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 19/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada el veintisiete de octubre de dos mil quince en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 19/2015 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 10 y 16, tercero y cuarto párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. **TERCERO.** Se declara la invalidez por extensión de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que indica “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, y 122, fracción II, en la porción normativa que señala “pensionados y pensionistas”, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California; así como de los diversos 2, fracción II, en la porción normativa que cita “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, 9 y 11, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social; y de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que refiere “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, 7 y 9, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en materia de seguridad social. **CUARTO.** Se reconoce la validez del artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. **QUINTO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California. **SEXTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Baja California”. **Conste**

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

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

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

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

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

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

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

Como lo manifesté al votar en la acción de inconstitucionalidad 101/2014, considero que no se puede vedar o excluir totalmente la posibilidad de que haya aportaciones una vez que la persona se ubica en la categoría de pensionado o jubilado, porque, efectivamente, los sistemas de seguridad social, sobre todo los de reparto, se basan en un esquema de

solidaridad en donde hay aportaciones para que se puedan cubrir, para todo el universo que se encuentra en las hipótesis previstas en las leyes, los servicios que deben otorgársele por razón de seguridad social.

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

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

R E S P E T U O S A M E N T E,

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

HOS

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

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

1. En sesión de veintisiete de octubre de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 19/2015, en la cual la Comisión promovente controvertió la constitucionalidad de los artículos 10; 16, tercer y cuarto párrafos; y, 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California por disponer esencialmente, en el artículo 10 citado, la obligación de que el beneficiario de los servicios de seguridad social se encuentre al corriente de las aportaciones para continuar en el goce de las prestaciones de seguridad social; en el numeral 16, tercer y cuarto párrafos antes referido, la posibilidad de descontar aportaciones a pensionados y pensionistas; así como disponer en el diverso precepto 39, fracción IV, del ordenamiento citado, que la cobertura del seguro médico de accidentes y enfermedades profesionales excluya a los accidentes por caso fortuito o fuerza mayor extraños al trabajo u ocurridos fuera del lugar donde aquél se desempeña.
2. La Comisión promovente formuló como argumento medular que las disposiciones referidas en el párrafo anterior, trasgredían los principios constitucionales y convencionales relacionados con el derecho a la seguridad social, de acuerdo a como se reconoce en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, así como en el numeral 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 39 y 42 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.
3. Así, respecto del análisis del primer concepto de invalidez dirigido a cuestionar la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, en el cual se alegó la inconstitucionalidad por disponer una condición para el trabajador o sus familiares derechohabientes de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones para poder realizar cualquier trámite ante el Instituto. Por unanimidad el Pleno estimó fundado el concepto de invalidez bajo el razonamiento que la norma impugnada indebidamente permite que se prive a cualquier trabajador del acceso a los servicios de seguridad social por

VOTO CONCURRENTE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

causas que son ajenas a su voluntad, esto es por no recibir íntegramente el salario y por ende no cubrir las cuotas y aportaciones correspondientes.

4. Pues ya era criterio del Tribunal Pleno en diversos amparos en revisión, que los trabajadores no pueden ser privados del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente, pues, en atención al derecho de 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, es decir, es una función que corresponde exclusivamente llevar a cabo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, de conformidad a lo establecido en el artículo 18 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California¹. Argumentos que comparto en su totalidad.
5. Al igual que comparto las consideraciones por las cuales se calificó como infundado el tercer concepto de invalidez, en el que se cuestionó el artículo 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, por supuestamente excluir de la cobertura del seguro médico a los accidentes y enfermedades que se verificaron por caso fortuito, fuerza mayor o con motivo del trabajo pero fuera de este.
6. Ya que, el Tribunal Pleno razonó, que el argumento resultaba infundado toda vez que el artículo 30 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja

¹ Las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno retomaron lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 101/2014 resuelta en agosto 2015 pasado, con unanimidad de votos en este aspecto.

VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

California señala que serán reputados como accidentes o enfermedades de trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo, en consecuencia el artículo 39 citado refiere a los accidentes y enfermedades que no se pueden catalogar como profesionales o derivados del trabajo. Pues, para que un accidente o enfermedad pueda ser considerado como profesional para efectos de beneficiarse del seguro médico, será necesario, primeramente que éste se adecúe a la definición prevista por la Ley Federal del Trabajo; y que no se encuentre excluido de forma expresa por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

7. Con base en ello se determinó, que para efectos del seguro médico de la ley que se impugna, se entenderá como accidente o enfermedad profesional aquellos que se produzcan con motivo o durante el ejercicio del trabajo, sin que sea relevante que los mismos hayan sido dentro o fuera del lugar de trabajo. Además que, la exclusión de los accidentes ocurridos fuera del lugar del trabajo se debe considerar que ésta solamente aplica respecto de los accidentes o enfermedades que no se relacionen de manera alguna con el mismo, al aplicarse directamente la Ley Federal del Trabajo la cual considera que son accidentes o enfermedades profesionales todas aquellas relacionadas con motivo del trabajo sin importar el lugar en el que ocurran. Y se concluyó que de una interpretación sistemática no resulta inconstitucional la norma impugnada pues solamente excluye a los accidentes o enfermedades que no se dan con motivo del trabajo, por lo que resultó claro que no existe la violación reclamada al derecho constitucional a la salud y a la protección de accidentes o enfermedades profesionales.
8. Ahora bien, el motivo de este voto concurrente es para explicitar las razones y motivos que llevan a separarme de parte de las consideraciones expuestas por la mayoría del Tribunal Pleno en el análisis realizado al segundo concepto de invalidez planteado por la Comisión promovente, en el cual el Tribunal Pleno analizó el artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, y se estimó fundado el argumento de constitucionalidad, bajo el razonamiento que el precepto

VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

violenta el principio de igualdad, pues la norma reclamada aplica deducciones a los trabajadores en activo así como a los pensionados, por igual respecto de categorías distintas que no se encuentra justificado constitucionalmente.

9. Así, para la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultó evidente que la situación del trabajador en activo corresponde a un rango de edades y años laborales en los que el trabajador se desarrolla con ciertos derechos y expectativas que en el momento en el que su vida laboral activa termina desaparecen. Y que, en el caso de la legislación de Baja California, materia de la acción de inconstitucionalidad, todo trabajador al servicio del Estado debe aportar al Instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, que sirve para cubrir diversas prestaciones de seguridad social. Por su parte, los pensionados deberán cubrir al Instituto un porcentaje de su pensión que será destinado para cubrir diversos gastos y servicios del Instituto. En este sentido, la mayoría de los ministros consideró, que para el caso eran aplicables las mismas consideraciones que se señalaron al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 101/2014, en la que este Tribunal Pleno determinó que el descuento de montos de las pensiones que corresponden a los pensionados para el mantenimiento del fondo de pensiones es inconstitucional ya que genera una situación desigual entre el trabajador en activo y el pensionado, respecto de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio Llave.
10. Y con base en ello, la mayoría concluyó que del artículo 2º, fracciones XI y XII, de la Ley impugnada, se advierte una distinción entre pensionados y pensionistas, al determinar que los primeros son los trabajadores retirados definitivamente, mientras que los segundos son las personas que reciben el importe de una pensión originada por tener el carácter de familiar o dependiente económico del trabajador fallecido o pensionado fallecido; situación que no modificaba el análisis de igualdad, toda vez que ambas categorías están constituidas por beneficiarios que tienen el derecho a recibir una pensión en términos de ley por el simple hecho de que el trabajador realizó las aportaciones correspondientes al régimen de pensiones. Desde esta perspectiva, los pensionados o pensionistas se

VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

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

11. Sin que pudiera validarse la norma por medio de la justificación relativa a los problemas financieros en que se encuentra el Instituto estatal y la necesidad del establecimiento de un porcentaje de aportación por parte de los jubilados para el fondo de pensiones con el fin de asegurar su viabilidad económica y del cobro futuro de las pensiones, pues ello no constituye una finalidad constitucional legítima para limitar o desaparecer la distinción analizada entre jubilados o pensionados y trabajadores en activo y generar un trato igual en lo que corresponde a las aportaciones para el fondo de pensiones del Estado.
12. Igualmente, los razonamientos de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno destacaron que el problema de constitucionalidad reside en que se pretenda hacer descuentos a los pensionados y pensionistas, no propiamente el monto de los descuentos que se llevan a cabo; (foja 25 de la ejecutoria), por lo que, independientemente de que los porcentajes de descuento a trabajadores sean distintos de los pensionados o pensionistas, se estimó que existe un trato igual respecto de categorías distintas que no se justifica constitucionalmente.
13. Así, se concluyó en la declaratoria de invalidez del artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, y por considerar, a mi juicio de forma errónea, que existe una dependencia de la norma, la declaratoria de invalidez se hizo efectiva al artículo 9° de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del artículo 99, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en materia de seguridad social que establece que los pensionados y pensionistas deberán aportar el 7% de su pensión mensual al Instituto y al artículo 7° de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social que establece que los pensionados y pensionistas cubrirán al Instituto el 5%

VOTO CONCURRENTE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

de la pensión, ya que están íntimamente relacionados con el mismo al referirse ambos a los porcentajes de descuento a pensionados y pensionistas establecidos en el artículo 16 cuya invalidez ha sido declarada; así como a los diversos artículos 2, fracción II, en la porción normativa que indica “así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista”, y 122, fracción II, en la porción normativa que señala “pensionados y pensionistas”, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

14. Ahora, si bien comparto el razonamiento relativo a que la circunstancia de establecer la obligación a los pensionados o pensionistas de contribuir al propio sistema de pensiones va en contra la racionalidad del sistema de retiro por beneficio definido que consiste en aportar para recibir una pensión definida en el momento del retiro. Y en ese sentido, los costos para sostener el sistema deben ser calculados para ser considerados en las cuotas que aportan los trabajadores en activo y no lo pensionados. Esto significa que se debe excluir del régimen a los pensionados y pensionistas de forma absoluta, ya que de lo contrario este se convierte en un sistema circular que desvirtúa su carácter solidario, acotando a mi parecer que esto sucede cuando la aportación se destina solamente a la reserva técnica de pensiones y no algún otro rubro.
15. Pues, tal y como manifesté en la sesión plenaria, considero que en el caso concreto no resultaban del todo aplicables los razonamientos que sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 101/2014, por las razones que expondré a continuación, así como también me separo de la extensión de invalidez a la totalidad de las fracciones del artículo 9 de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del artículo 99, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en materia de seguridad social; y también a la totalidad del artículo 7° de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social que establece que los pensionados y pensionistas cubrirán al Instituto el 5% de la pensión, pues la mayoría consideró que estos preceptos sí dependen y están íntimamente relacionados con el precepto impugnado al referirse

VOTO CONCURRENTE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

ambos a los porcentajes de descuento a pensionados y pensionistas establecidos en el artículo 16 cuya invalidez se declaró. Consideración, que estimo no del todo acertada porque se pasó por alto que estos últimos preceptos no referían en la totalidad a regular las aportaciones destinadas a la reserva técnica para el pago de pensiones, sino a otros rubros distintos, lo que expondré a continuación.

16. Primeramente, a fin de explicitar porqué la diversa acción de inconstitucionalidad 101/2014 no resultaba del todo aplicable a este asunto, es preciso recordar que en sesión de dieciocho de agosto de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolvió por mayoría de ocho votos, en la cual invalidó el párrafo primero en la porción normativa que indica “pensionistas”, así como el párrafo segundo, en la porción normativa que indica “y pensiones gravables” del artículo 16, el artículo 32 y por extensión de la fracción II del artículo 95 todos de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio Llave. El análisis y discusión de aquella acción de inconstitucionalidad se dividió en tres temas, consistentes en: i. la inconstitucionalidad de la obligación a los pensionados de aportar el 12% de su percepción para el fondo de pensiones, mismo porcentaje que se exigía a los trabajadores en activo. (Artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz); ii. la inconstitucionalidad de la condición para el trabajador o sus familiares derechohabientes de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones para realizar cualquier trámite ante el Instituto. (Artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz); y, iii. la inconstitucionalidad de la determinación de renunciar a los intereses generados por las cuotas enteradas al Instituto por los trabajadores sin derecho a una pensión jubilatoria (Artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz).
17. De los cuales concurrí únicamente en el primer tema en el sentido que si bien en el caso se advierte la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por contravenir el principio de igualdad reconocido en el artículo 1º constitucional, pues conforme la legislación del Estado de Veracruz analizada, sí se exigía el mismo porcentaje a pensionados y trabajadores en activo, y destinado éste únicamente al fondo de pensiones —no diferentes porcentajes y destino de rubros como ocurre en la

VOTO CONCURRENTE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

legislación de Baja California— en aquella ocasión manifesté que no en todo caso las aportaciones bien en el caso resultaba inconstitucional la norma de descontar aportaciones a jubilados, consideré que no toda aportación de seguridad social exigidas a las personas con carácter de pensionados o jubilados resultan *per se* inconstitucionales, pues considero que el análisis de este tipo de legislaciones estatales en materia de seguridad social, en la medida que regulan las instituciones de seguridad social, introducen ciertas modalidades para garantizar su funcionalidad y sostenimiento por lo que dependiendo de los méritos de cada caso, no se puede vedar o excluir totalmente la posibilidad de que haya aportaciones bajo distintos rubros de las personas que ya estén en la categoría de pensionado o jubilado.

18. Primeramente porque, los sistemas de seguridad social, sobre todo los de reparto, se basan en un esquema de solidaridad en donde haya aportaciones para contribuir a todo el universo de beneficiarios que se encuentra en las hipótesis previstas en las leyes, los servicios de seguridad social². Y en segundo término porque las aportaciones de seguridad social tienen una naturaleza y carácter fiscal³.

² Ver Tesis: P./J. 109/2008 de rubro y texto:

ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). De la exposición de motivos de la Ley de Pensiones Civiles de 1947, se advierte que la intención del legislador al crear a la Dirección de Pensiones (antecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) como un organismo descentralizado y dotarlo de facultades de inversión de los recursos obtenidos por las cuotas y aportaciones de seguridad social, fue la de eximir al Estado como tal, de la obligación de otorgar los beneficios respectivos, el cual únicamente estaría obligado a cubrir las aportaciones correspondientes en su carácter de patrón, según se desprende de la parte conducente de dicha exposición, que se lee: "Como consecuencia de la descentralización que se otorga a pensiones y de la posibilidad de inversiones productivas de que se le dota, será la misma Institución la que reporte el pago de su propio presupuesto, exonerando en consecuencia de esa carga al erario federal, quien únicamente quedará obligado a las aportaciones por las sumas iguales a los descuentos hechos para el fondo de los trabajadores al servicio del Estado". Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, en su artículo 177 imponía a las dependencias y entidades el deber de cubrir, en la proporción que a cada una corresponda, el déficit que llegara a existir en el Instituto y le impidiera cumplir con sus obligaciones -como lo es el pago de las pensiones-, no así al Estado como tal. Por otra parte, en el ámbito de la seguridad social de los trabajadores del Estado, el concepto de "solidaridad" se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) y proteger a quienes menos tienen, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas. Por ello, la solidaridad social no implica que el Estado deba financiar y administrar las prestaciones inherentes a la seguridad social y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones. Tampoco implica que los beneficios de los pensionados (renta vitalicia y asistencia médica) necesariamente deban cubrirse con las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo (sistema de reparto) y con la ayuda subsidiaria del Estado. En esa virtud, el nuevo régimen de seguridad social que prevé la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios

VOTO CONCURRENTE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

19. Así la razón de mi disenso es que me parece que al tener las aportaciones de seguridad social una naturaleza de contribución fiscal cuya función es, con base en el principio de solidaridad social, incrementar los fondos del instituto prestador de los servicios sociales, la razón de inconstitucionalidad del análisis de normas similares deberá atender a los méritos de cada caso, en el sentido que para exigir una aportación por parte de los jubilados o pensionados tiene que haber una justificación plena de por qué se les está imponiendo a los pensionados también una aportación adicional a la que hicieron a lo largo de su vida; pues también es preciso distinguir el destino de dicha aportación, porque los sistemas de seguridad social presentan modalidades conforme a las propias reglas que tenga cada uno de estos regímenes estatales.
20. Por tanto, si bien en la acción de inconstitucionalidad 101/2015, en esa ocasión, la mayoría del Pleno⁴, se inclinó porque la norma sí resultaba

Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, atiende al referido principio de solidaridad social, en la medida en que el sistema diseñado por el legislador ordinario garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial de los que obtienen menos ingresos, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para ello.

Época: Novena Época Registro: 168658 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVIII, Octubre de 2008 Materia(s): Laboral Página: 8

³ Ver Tesis: 2a./J. 111/2012 (10a.) de rubro y texto:

FONDO DE PENSIONES. LA APORTACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA ES DE SEGURIDAD SOCIAL Y, POR TANTO, CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN SUJETA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE JUSTICIA FISCAL. El citado precepto, al establecer que quienes disfruten de una pensión o jubilación del Instituto referido aportarán mensualmente al Fondo de Pensiones el 10% de la cuantía de su pensión mensual, prevé un aporte a la seguridad social destinado al patrimonio de dicho Fondo, para otorgar a los trabajadores del servicio civil local y de los organismos que por ley o por disposición legal del Ejecutivo se incorporen a su régimen, a los pensionistas del propio Estado y de organismos públicos incorporados, así como a los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados, pensiones por jubilación, vejez, cesantía por edad avanzada, invalidez, muerte, viudez y orfandad o pensiones a los ascendientes, las cuales se consideran prestaciones de seguridad social que tienen su origen en los riesgos de carácter natural a que el hombre está expuesto, como vejez, muerte e invalidez y que se otorgan mediante renta vitalicia, una vez satisfechos los requisitos legales. En ese sentido, tal aporte constituye una contribución, al tener la naturaleza jurídica de aportaciones de seguridad social y, por tanto, está sujeto a los principios de justicia fiscal contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Época: Décima Época Registro: 2001919 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3 Materia(s): Constitucional Página: 1622

⁴ 8 votos a favor, Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra. Anunció concurrente Zaldívar y Silva. Ausente ministra Sánchez Cordero.

VOTO CONCURRENTE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

inconstitucional porque injustificadamente daba el mismo trato a un trabajador en activo y a un jubilado, quien ya no tiene expectativa de poder incrementar sus ingresos más que por los incrementos al salario mínimo; al observar que se les descontaba el mismo monto que a los trabajadores en activo, se declaró inválida la norma, no obstante en el engrose se reconoció que podían existir descuentos válidos en las pensiones, como lo son los gastos de administración, por lo que estimo que al analizar descuentos a las pensiones habría que analizarse caso por caso en la medida que pudieran existir descuentos válidos.

21. Eso me motiva a considerar que, en la presente acción de inconstitucionalidad 19/2015, debió analizarse la legislación del Estado de Baja California conforme a sus méritos y distinguir que solamente una parte del porcentaje exigido a los pensionados y pensionistas estaba destinado a la reserva técnica de pensiones, mientras otra parte de la aportación, de acuerdo a la leyes reglamentarias del artículo 99 de la Constitución del Estado de Baja California, se destinaba a otros rubros tales como seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, por lo cual las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 101/2014, no resultaban aplicables en su totalidad y tampoco, me parece, debía hacerse extensiva la declaratoria de invalidez a los porcentajes de estos rubros, para ello debió razonarse porqué también trastocaba el sistema de pensiones exigir aportaciones a pensionados y pensionistas que estuvieran destinadas a rubros distintos de la reserva técnica de pensiones.
22. De la lectura al párrafo tercero y cuarto del artículo 16 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores y Municipios del Estado de Baja California, norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad 19/2015, se desprende que:

ARTÍCULO 16.-
(...)

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

Dichas cuotas serán las que se establezcan en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II,

VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

23. Así, la norma impugnada determina que para conocer el monto a que ascienden las cuotas de aportación descontadas a pensionados y pensionistas, destinadas exclusivamente a la reserva técnica para el régimen de pensiones y jubilaciones, y no a alguna otra, remite a las leyes que regulan a los trabajadores del apartado B del artículo 99 de la Constitución del Estado de Baja California, los cuales están clasificados en una primera fracción, como en todos los trabajadores al servicio del Estado y en una segunda para regular a los referidos a trabajadores del magisterio. Así las leyes que regulan el servicio de cada categoría de trabajador prevén en sus preceptos lo siguiente:

Ley que regula el servicio de Trabajadores previstos en la fracción I del artículo 99 de la Constitución del Estado de Baja California.

ARTÍCULO 7.- Todos los trabajadores del Estado y Municipios, considerados así por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, así como de los organismos públicos incorporados en su caso, deberán aportar al Instituto una cuota obligatoria **del 14% del** salario base de cotización, definido en la Ley.

Dicho porcentaje se aplicará en la forma siguiente:

I.- 3% para cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y

II.- 11% para tener derecho a las prestaciones señaladas en las Fracciones III a XI y XIII a XIV del artículo 4º de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

ARTÍCULO 9.- Los pensionados y pensionistas cubrirán al Instituto, previo descuento que se realice, **el 7% de la pensión** que disfrute destinada de la manera siguiente:

I.- 4% para cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y

II.- 3% para la reserva técnica para el régimen de pensiones y jubilaciones.

VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

Ley que regula el servicio de Trabajadores previstos en la fracción II del artículo 99 de la Constitución del Estado de Baja California. (trabajadores del magisterio).

ARTÍCULO 5.- **Todo trabajador** de la educación deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria **del 16%** del salario base de cotización, definido en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California y la presente Ley.

Dicho porcentaje se aplicará en la forma siguiente:

I.- 4% para cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y

II.- 12% para tener derecho a las prestaciones señaladas en las Fracciones III a XI y XIII a XIV del artículo 4° de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

(...)

ARTÍCULO 7.- Los **pensionados y pensionistas** cubrirán al Instituto, previo descuento que se realice, **el 5% de la pensión** que disfrute destinada de la manera siguiente:

I.- 4% para cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y

II.- 1% para la reserva técnica para el régimen de pensiones y jubilaciones.

24. De los anteriores ordenamientos se advierte primeramente que los descuentos a los trabajadores en activo y los descuentos a jubilados se establecen en montos distintos, esto es, para los trabajadores en activo el 15% y los jubilados solo el 7%, en el régimen de trabajadores en general al servicio del Estado de Baja California, mientras que para el régimen de los maestros del Estado de Baja California, se establece de porcentaje a los trabajadores en activo una aportación del 16% mientras que a un maestro jubilado de tan solo el 5%, de suerte que, esta peculiaridad obliga a razonar de otro modo el análisis de constitucionalidad de la norma, pues al estar diferenciado el monto de la aportación de un trabajador en activo y un jubilado, las consideraciones y razonamientos expuestos en la acción 101/2015 no resultan del todo aplicables.

VOTO CONCURRENTES
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

25. Además, que la declaratoria de invalidez por extensión pasó por alto, que el artículo 16 de la Ley impugnada, refiere exclusivamente a los descuentos de jubilaciones destinados a la reserva técnica para el régimen de pensiones y jubilaciones, de ahí que el estudio de invalidez, me parece, no puede trastocar los descuentos y aportaciones a las pensiones destinados para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, descuentos previstos en la primer fracción de los artículos 7 y 9 de las leyes que regulan el servicio de los dos regímenes de trabajadores al servicio del Estado de Baja California.
26. Razones por las que concurro, pues para haber hecho extensiva la declaratoria de invalidez a la fracción I del artículo 9 de la Ley que regula el servicio de los Trabajadores previstos en la fracción I del artículo 99 de la Constitución del Estado de Baja California, así como a la fracción I del artículo 7 de la Ley que Regula el Servicio de Trabajadores Previstos en la fracción II del artículo 99 de la Constitución del Estado de Baja California, debió analizarse de forma independiente si resultaba constitucionalmente válido descontar a los pensionados y pensionistas una aportación destinada para el rubro del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
27. Ahora bien, precisado lo anterior, a mi parecer el artículo 16 que se impugnó sí resulta inconstitucional al contravenir el derecho a la seguridad social de los pensionados, pero no tanto por el trato desigual que se alega, pues como se vio se descuenta un monto menor que a los trabajadores en activo, no obstante ello, la violación estriba en que el descuento a la pensión del jubilado se destina a la reserva técnica de pensiones (fracción II de los preceptos declarados inválidos por extensión), lo que afecta el derecho del pensionado quien ya aportó durante toda su vida laboral activa, esto es, me parece que la razón de inconstitucionalidad encuentra cabida únicamente en el razonamiento que expone el proyecto a foja 26, en el sentido que descontar un monto de la pensión para destinar dicha aportación al fondo de reserva de pensiones rompe con la racionalidad del sistema de retiro, de quien ya tiene un derecho adquirido de jubilación pues injustificadamente se reduce su pensión para asegurarle el pago de la misma pensión.

VOTO CONCURRENTE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

28. Cosa muy distinta, de lo que sucede con descuentos de pensiones destinados a otro tipo de fondos, como son gastos de administración, coberturas de seguros médicos, impuestos, etcétera, pues se requiere un análisis constitucional diverso atendiendo a los sistemas de seguridad social basados en un principio de solidaridad.
29. Así las cosas, estoy a favor de la declaratoria de invalidez del artículo 16 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, y si bien debe hacerse extensivos a los artículos 7 y 9 de las leyes que regulan a los trabajadores que refieren las fracciones I y II del artículo 99 de la Constitución del Estado de Baja California, dicha extensión solo alcanza a la segunda fracción de los artículos 7 y 9 respectivos, en tanto como se observa de la transcripción de esos preceptos la fracción I refiere al descuento para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, al cual no refiere el párrafo tercero del artículo 16 de la Ley impugnada, pues se insiste éste únicamente habla del descuento destinado a la reserva técnica del fondo de pensiones y jubilaciones, por tanto, a mi juicio no debió de extenderse la declaratoria de invalidez a la totalidad de los artículos 7 y 9 de las leyes referidas sino únicamente a sus fracciones II.
30. Pues la declaratoria de inconstitucionalidad por extensión, de acuerdo a como se regula en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria al Artículo 105 de la Constitución Federal⁵, me permite advertir que las fracciones identificadas con el número romano: I de los artículos 7^o y 9^o, no penden de la inconstitucionalidad declarada en el artículo 16, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California; aclarando que el presente voto concurrente no tiene el alcance de pronunciarme sobre la constitucionalidad de las fracciones que estimo no

⁵ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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 aquéllos 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 aquéllas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

VOTO CONCURRENTES
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015.

debieron invalidarse por extensión, porque son —me parece— materia de otro análisis de constitucionalidad que no formó parte del análisis en la presente acción de inconstitucionalidad.

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.