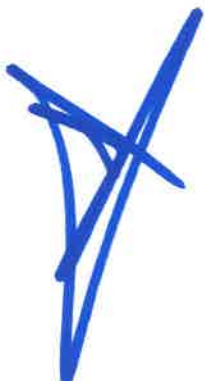


SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



NOTA: Estas firmas corresponden a la Resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/3ªS/218/2023, promovido por _____ contra actos del **AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE PUENTE DE IXTLA, MORELOS Y OTROS**; en cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, en el juicio de garantías número _____ misma que es aprobada en sesión de Pleno celebrada el quince de abril de dos mil veintiséis.

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO PRESIDENTE TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, _____; EN EL EXPEDIENTE NÚMERO **TJA/3ªS/218/2023**, PROMOVIDO POR _____, CONTRA ACTOS DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE PUENTE DE IXTLA, MORELOS Y OTROS; EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DICTADA POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, EN EL JUICIO DE GARANTÍAS NÚMERO _____; AL QUE SE ADHIEREN _____, SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA, HABILITADA EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DE LA MAGISTRADA TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN, **MAGISTRADO** _____ TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y **MAGISTRADA** _____, TITULAR DE LA SÉPTIMA SALA DE INSTRUCCIÓN.



Los suscritos Magistrados, no compartimos el criterio sostenido por la mayoría de los integrantes de este Pleno, al resolver sobre la procedencia de las prestaciones consistentes en **el pago del bono riesgo de servicio, ayuda para pasajes y/o transporte y ayuda para la alimentación y menos aún que dichas prestaciones se integren al salario del policía vial en activo**, por las siguientes consideraciones:

Las prestaciones de facultades potestativas para los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública en el Estado de Morelos, como las analizadas en esta Sentencia, son incentivos económicos o de seguridad social adicionales a **los obligatorios por ley** (salario, aguinaldo, vacaciones, entre otros), otorgados discrecionalmente por las dependencias de seguridad o gobiernos municipales o locales a través de sus estructuras presupuestarias.

Por lo que consideramos que las características y funcionamiento de estas prestaciones, no son obligatorias ni forman parte del salario integrado, atendiendo a los siguientes razonamientos:

- **Naturaleza no permanente:** Ciertamente, en el caso de la **compensación por riesgo en el servicio**, la Ley establece que esta podrá ser de hasta, tres días de salario mínimo general vigente, por lo tanto, condenar a la autoridad demandada a pagar tres salarios mínimos mensuales, (es afectar el presupuesto de egresos que ya le fue autorizado); por cuanto a la ayuda para transporte, la ley establece que podrá conferir a los sujetos de la Ley, un monto diario (diario que estén en servicio) de por lo menos el diez por ciento del salario mínimo

general vigente; y finalmente, por cuanto a la ayuda de alimentación., igualmente la ley establece que podrá conferirse a los sujetos de la ley, el diez por ciento diario del salario mínimo general vigente.

- **Orientación operativa:** Está dirigido fundamentalmente al personal operativo para reconocer las mayores exigencias y peligros de sus funciones (trabajo en campo), buscando incentivar la permanencia.
- **Autorización presupuestal:** Su otorgamiento está sujeto a la disponibilidad de recursos y a la aprobación presupuestal, pues, en términos del artículo 126, de la Constitución Federal, se establece el principio de legalidad presupuestaria, prohibiendo cualquier pago o erogación con fondos públicos que no esté explícitamente contemplado en el Presupuesto de Egresos o determinado por una ley posterior.
- **Complementariedad:** Se establece como un mecanismo de "dignificación policial" que busca cubrir la brecha de seguridad social, a menudo gestionado mediante programas municipales o estatales de mejora laboral, pero sujeta a la disposición presupuestaria.

Ahora bien, la autoridad federal consideró que se debían otorgar las prestaciones arriba citadas, atendiendo que la interpretación de los artículos 29, 31 y 34 de la *Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública*, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 16, establecía el sometimiento de las autoridades al principio de legalidad, que

implicaba que los actos no quedaban sujetos a su voluntad, coligiendo que el mencionado término “podrá” se refería a la ausencia de obstáculos, para otorgar prestaciones de que se trata, pero no a una facultad discrecional.

Porque de considerarse lo contrario, se aceptaría que el legislador dotaba a la autoridad administrativa del ejercicio de una atribución caprichosa y a su libre arbitrio, lo cual resultaba inadmisibles, porque generaba incertidumbre jurídica y la afectación sustancial a la garantía de legalidad que asistía al gobernado, no obstante, que conforme a nuestra estructura constitucional, toda facultad se encuentra limitada por el respeto a los derechos fundamentales, por lo que el quejoso tenía derecho al pago de las citadas prestaciones.

Sin embargo, los preceptos legales de los que se desprende que las instituciones de seguridad podrán otorgar una compensación por el riesgo del servicio, cuyo monto mensual podrá ser de hasta tres días de Salario Mínimo General Vigente en la Entidad; que por cada día de servicio se podrá conferir a los sujetos de la Ley una ayuda para pasajes, cuyo monto diario será, por lo menos, del diez por ciento del Salario Diario Mínimo General Vigente en Morelos; y que por cada día de servicio se podrá conferir a los sujetos de la Ley una ayuda para alimentación, cuyo monto diario será, por lo menos, del diez por ciento del Salario Diario Mínimo General Vigente en Morelos; y que tales prestaciones entrarían en vigencia a partir del primer día de enero del año dos mil quince. Dichas prestaciones que reclama el demandante no se encuentran dentro de las previstas como mínimas para los trabajadores al Servicio del Estado de Morelos, en términos de la *Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos*.

"2026, Año de Margarita Maza Parada".

Cuando, el término “podrá” deviene del verbo expresado en infinitivo “poder”¹², que en su acepción que nos ocupa significa conforme al diccionario de Real Academia Española¹³, “*Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo*”.

Por lo tanto, el contenido de las normas sujetas a estudio, si bien no otorga una facultad discrecional o caprichosa a las autoridades demandadas, lo cierto es que dicha facultad de otorgamiento de una compensación, no equivale a prestaciones incorporadas de manera obligada a las percepciones, ya que está sujeta a diversos factores que no están bajo el control directo y permanente de las autoridades demandadas, principalmente al factor presupuestal; toda vez que es el Congreso del Estado de Morelos, quien autoriza el presupuesto de egresos para cada Municipio, en este caso para el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, y en ese presupuesto de egresos se señalan las cantidades erogadas por conceptos preestablecidos, en el particular, los salarios de los Cuerpos de Seguridad Pública, por lo que en última instancia y dependiendo de la capacidad y margen presupuestal que ejerza anualmente el Municipio que se trate, el legislador le confía la posibilidad de “compensar” por riesgo de servicio, ayuda de pasajes o ayuda de alimentos, a los elementos de **seguridad pública en activo**, sin que estas compensaciones se tornen en una obligación permanente y mucho menos queden incorporadas como una prestación directa al elemento policial, en su etapa de jubilación.

¹² La palabra podrá se define como el conju. v. Conjugación del verbo poder. Esto puede ser consultable en la página web <https://www.definiciones-de.com>

¹³ Consultado en la página web <https://dle.rae.es/poder> el 07 de abril de 2026.

"2026, Año de Margarita Maza Parada".

Por lo que, a consideración de los suscritos, se debió señalar en la resolución que lo ordenado por la autoridad federal se acata únicamente en estricto cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de Amparo, ya que, estas Salas no comparten tal criterio de interpretación, toda vez que al hacerlo así, la autoridad federal esta imponiendo una obligación económica a la Autoridad demandada de origen, sin que, dicha obligación esté preaprobada ni contemplada en el presupuesto de egresos autorizado por el Congreso del Estado por cada ejercicio fiscal, es decir que dicho criterio se sobrepone al contenido de la norma y a la exigencia de la misma.

Se estima que la interpretación adoptada por la autoridad federal, al considerar obligatoria la entrega de las prestaciones consistentes en bono de riesgo de servicio, ayuda para pasajes y ayuda para alimentación, no sólo desnaturaliza el contenido normativo de los artículos 29, 31 y 34 de la *Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública*, sino que además incide de manera directa en el régimen constitucional de distribución de competencias, particularmente en la esfera de la autonomía hacendaria municipal.

Lo anterior es así, porque el artículo 115 fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y el artículo 115 del *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, que contemplan la autonomía hacendaria, indican textualmente lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo,

democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.



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

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos:

ARTICULO *115.- *Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, lo que harán atendiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y en todo caso:*

“...

IV.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

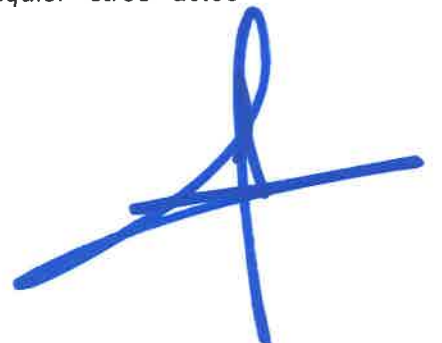
Los gobiernos municipales requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado para:

a) Contratar obligaciones o empréstitos;

b) Celebrar contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública; y

c) Afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos.

"2026, Año de Margarita Maza Parada".



Los Ayuntamientos deberán informar detalladamente con relación a los empréstitos, contratos de colaboración público privada y la afectación de sus ingresos al rendir la cuenta pública.

El Poder Legislativo del Estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios, y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas en los términos previstos en esta Constitución.

Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución. Las modificaciones que se incorporen a dichos Presupuestos de Egresos, serán siempre antes del ejercicio de los recursos.

Al aprobar los Ayuntamientos los Presupuestos de Egresos Municipales, deberán incluir y autorizar las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberán incluir y autorizar la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo de los municipios los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria, y los fideicomisos públicos que formen parte de la Administración Pública Paramunicipal, derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada. En caso de que, por cualquier circunstancia, se omita incluir y autorizar en el Presupuesto las partidas necesarias y suficientes para cubrir, en su totalidad, el pago de obligaciones derivadas de empréstitos o de contratos de colaboración público privada que, en términos de la legislación aplicables, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública, se entenderán por incluidas y autorizadas las partidas que hubieren sido autorizadas en el Presupuesto anterior, ajustándose su monto de manera automática en función de las obligaciones contraídas.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, en términos de la normatividad aplicable.

Luego entonces, con base en lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en su correlativo de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, los municipios gozan de autonomía para administrar libremente su hacienda, la cual se integra por los ingresos que la propia norma fundamental prevé, y cuyo ejercicio se encuentra sujeto a un esquema de planeación, programación

y presupuestación previamente aprobado por el Congreso del Estado.

En ese sentido, los Ayuntamientos tienen la atribución exclusiva de proyectar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, incluyendo en ellos las partidas necesarias para cubrir las remuneraciones de los servidores públicos, lo que implica que cualquier erogación debe encontrarse previamente autorizada dentro del correspondiente presupuesto aprobado por el Congreso, atendiendo a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad y transparencia en el gasto público.

Bajo esa premisa, el hecho de que mediante una determinación jurisdiccional se imponga a la autoridad municipal la obligación de cubrir prestaciones económicas que no se encuentran contempladas en su presupuesto de egresos vigente, ni derivan de una obligación legal de carácter imperativo, sino de una facultad potestativa condicionada a la disponibilidad presupuestaria, implica una intromisión indebida en la esfera de su autonomía hacendaria.

Ello, en tanto que se constriñe al municipio a realizar erogaciones no previstas ni autorizadas por su órgano de gobierno, alterando con ello el equilibrio presupuestal y el ejercicio ordenado del gasto público, lo que contraviene directamente el régimen constitucional previsto en el citado artículo 115, que garantiza a los municipios la libre administración de su hacienda.

De esta manera, la interpretación que convierte en obligatorias prestaciones cuyo otorgamiento se encuentra supeditado a la disponibilidad presupuestal y a la decisión

"2026, Año de Margarita Maza Parada".

administrativa correspondiente, no sólo desatiende el sentido gramatical y sistemático del término “podrá”, sino que además genera un efecto material equivalente a la creación de una obligación de gasto no prevista por el legislador ni autorizada en el presupuesto, vulnerando con ello el principio de autonomía hacendaria municipal; con lo cual la autoridad jurisdiccional prácticamente estaría legislando, sin que le sea dable tal función de acuerdo al principio de división de poderes que rige en el sistema jurídico mexicano.

Por tanto, se considera que el cumplimiento de la sentencia de amparo en los términos precisados por la autoridad federal debe entenderse limitado al caso concreto y bajo la acotación de estas Salas de no compartir el criterio adoptado, al estimarse que el mismo trasgrede el orden constitucional en materia de distribución de competencias y afecta la libre administración de la hacienda pública municipal.

CONSECUENTEMENTE SOLICITAMOS SE INSERTE EN LA SENTENCIA DE MÉRITO LO ANTES EXPRESADO PARA QUE FORME PARTE INTEGRANTE Y DE MANERA TEXTUAL.

FIRMA EL PRESENTE ENGROSE EL TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS,
MAGISTRADO PRESIDENTE
AL QUE SE ADHIEREN

, SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA, HABILITADA EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DE LA MAGISTRADA TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN, MAGISTRADO TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES

ADMINISTRATIVAS, MAGISTRADO
Y MAGISTRADA DE LA SÉPTIMA
SALA DE INSTRUCCIÓN MAGISTRADA
----- ANTE LA SECRETARIA
GENERAL DE ACUERDOS, ANABEL SALGADO
CAPISTRÁN, QUIEN DA FE.

MAGISTRADO PRESIDENTE



TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN.



SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA, HABILITADA EN
SUPLENCIA POR AUSENCIA DE LA MAGISTRADA
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO



TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

MAGISTRADA



TITULAR DE LA SÉPTIMA SALA DE INSTRUCCIÓN.

"2026, Año de Margarita Maza Parada".

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



), SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DE ESTE TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, **CERTIFICA:** QUE LA PRESENTE HOJA DE FIRMAS CORRESPONDEN AL VOTO RAZONADO QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 16 DE LA *LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS* FORMULA EL TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS

, EN EL JUICIO DE NULIDAD IDENTIFICADO CON EL NUMERO DE EXPEDIENTE **TJA/3^{as}/218/2023**, RESUELTO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN SESIÓN DEL QUINCE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTISÉIS; AL QUE SE ADHIEREN

, SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA, HABILITADA EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DE LA MAGISTRADA TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN, **MAGISTRADO** TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN / RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y **MAGISTRADA** TITULAR DE LA SÉPTIMA SALA DE INSTRUCCIÓN. **CONSTE.**

*MKCG

