

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 118/2022 y su acumulada 121/2022, así como los Votos Concurrentes y Particulares de las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2022
Y SU ACUMULADA 121/2022.**

**PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN DE
DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE
YUCATÁN.**

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIO:

ÓSCAR VÁZQUEZ MORENO.

COLABORÓ:

FABIÁN GUTIÉRREZ SÁNCHEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

ACTO IMPUGNADO: Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, publicada mediante Decreto 532/2022 en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil veintidós.

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGINA
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno de la SCJN es competente para conocer del presente asunto.	48
II.	OPORTUNIDAD.	Las demandas se presentaron oportunamente.	49
III.	LEGITIMACIÓN.	Las demandas fueron presentadas por parte legitimada.	50
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.	Se desestima la que se hizo valer y el Tribunal Pleno no advierte ninguna de oficio.	52
V.	PRECISIÓN DE LA LITIS.	Se detallan los preceptos que serán materia de análisis.	54
VI.	ESTUDIO DE FONDO.	Se declara la invalidez del Decreto 532/2022 por el que se emite la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.	57
VII.	EFFECTOS.	Se precisan los efectos de la sentencia.	181

VIII.	RESOLUTIVOS.	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p>SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 20, fracciones I y II, y transitorio octavo, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, emitida mediante el Decreto 532/2022, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil veintidós.</p> <p>TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción XIX, párrafo tercero, 67, fracción I, en su porción normativa “y la edad”, 72 y del 110 al 113, en cuanto a sus porciones normativas relativas al incremento de la edad, y transitorios décimo y décimo primero, en las partes relativas a la intervención que causa el régimen transitorio en el derecho de las personas a acceder a una pensión, de la citada Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.</p> <p>CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 3, fracción XXI, del 110 al 113, en cuanto a sus porciones normativas relacionadas con los años de cotización, 125 y 127, estos dos últimos en las porciones normativas que prevén la disminución progresiva de la pensión, 128, fracción VII, inciso a), y transitorio séptimo de la referida Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.</p> <p>QUINTO. Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 116, 119, 125, 126 y 127 y transitorios del décimo al décimo cuarto, en las partes relativas al salario regulador, de la mencionada Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.</p> <p>SEXTO. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán, dando lugar a la reviviscencia de los artículos 61, 63 y 70 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, abrogada mediante el referido Decreto 532/2022.</p> <p>SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	183
-------	--------------	---	-----

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2022
Y SU ACUMULADA 121/2022.****PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN DE
DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE
YUCATÁN.**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE:**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

COTEJÓ

SECRETARIO: ÓSCAR VÁZQUEZ MORENO.**COLABORÓ: FABIÁN GUTIÉRREZ SÁNCHEZ.**

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cuatro de junio de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 118/2022 y su acumulada 121/2022, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, en la que se impugnan diversas disposiciones normativas contenidas en Ley de Seguridad Social de los Trabajadores de esa entidad federativa, publicada mediante Decreto 532/2022 en el Diario Oficial del Gobierno local el veintiuno de julio de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

- 1 **Presentación de la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Por escrito presentado el veintidós de agosto de dos mil veintidós ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de diversos numerales de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 532/2022 publicado en el medio de difusión oficial estatal el veintiuno de julio de dos mil veintidós.
- 2 **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan.** Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán y Gobernador de dicha entidad federativa.
- 3 **Normas generales cuya invalidez se reclaman.** Los artículos 3, fracción XXI, 67, fracción I, en la porción normativa “y la edad”, 128, fracción VII, inciso a) y séptimo transitorio del Decreto 532/2022 por el que se expidió la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de la propia entidad el veintiuno de julio de dos mil veintidós.
- 4 **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima transgredidos los numerales 1, 4, 14, 16 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 5, 23 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 3, 9 y 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; 2, 5, 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como Partes I, artículo 2; II; V, ordinales 25, 26 y 27; VI; VII; IX y XI, del Convenio Número 102 sobre Seguridad Social, de la Organización Internacional del Trabajo.
- 5 **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expresó, en esencia, lo siguiente:

PRIMERO. El artículo 67, fracción I, específicamente la porción normativa “y la edad”, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, transgrede los principios de seguridad jurídica y legalidad.

El capítulo V de la ley impugnada contiene las disposiciones que regulan la prestación del servicio médico en favor de las personas servidoras públicas, las pensionadas y sus beneficiarios, cuando cumplan los requisitos relativos.

En relación con la posibilidad de que los ascendientes en primer grado puedan recibir atención médica por parte del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, por haber sido nombrados como beneficiarios por la persona servidora pública o pensionada, el legislador determinó que es necesario, entre otros requisitos, acreditar la edad.

Tal exigencia vulnera los principios de seguridad y legalidad, pues no se precisó un parámetro o rango de la edad que será considerada y conforme a la cual la autoridad correspondiente determinará si se cumple o no con el requisito.

De este modo, el Congreso local, al prever el requisito de la edad, estableció una norma que permite la arbitrariedad en su aplicación, ya que, al no señalar una edad mínima o máxima para poder ser beneficiaria de la prestación en comento, será la autoridad respectiva del mencionado Instituto quien decidirá si cuenta o no con la edad necesaria para acceder al servicio médico.

Por tanto, se sitúa en un estado de incertidumbre jurídica a las personas, pues sin importar la edad que tengan, no conocerán si pueden ser o no beneficiarias, aun cuando hayan sido inscritos con tal carácter y cumplan con los demás requisitos.

Bajo esa tónica, el legislador vulneró el mandato constitucional de seguridad jurídica al crear una disposición que no incluye de forma clara y precisa cada uno de los requisitos indispensables para tener acceso a una prestación de seguridad social.

No pasa inadvertido que el Congreso estatal trató de acotar el requisito cuestionado al indicar que se deberá acreditar el parentesco y la edad en términos de la legislación civil, lo cual carece de sentido lógico-jurídico, pues del Código Civil de la entidad no se advierte alguna disposición que contenga un precepto que regule la edad para ser padre o madre, ni cuando se reputará como tal frente a los demás ordenamientos del sistema jurídico local.

SEGUNDO. El artículo 128, fracción VII, inciso a), de la referida legislación de seguridad social burocrática, vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, seguridad social, a formar una familia y al libre desarrollo de la personalidad, al establecer la pérdida del derecho a recibir la pensión por fallecimiento del trabajador cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato.

Lo anterior establece un trato diferenciado e injustificado para continuar siendo beneficiario de la pensión entre las y los cónyuges supérstites que deciden volver a tener una relación en pareja y aquellas que no; así como respecto de quienes tiene la calidad de beneficiarios, constituyéndose como una discriminación en razón de su estado civil, además de erigirse como un impedimento para volver a tener una familia.

No existe justificación válida para que al cónyuge pensionado se le restrinja toda posibilidad de volver a hacer su vida en pareja si es que quiere seguir gozando de la pensión a la que tiene derecho, lo que se traduce en una trasgresión a los derechos a la igualdad y no discriminación, a la seguridad social, a formar una familia y al libre desarrollo de la personalidad.

Para evidenciar tales argumentos de inconstitucionalidad, es conveniente tener en cuenta que la prestación denominada pensión, está regulada en los artículos 125 a 128, sección quinta "**Pensiones por fallecimiento**" del Capítulo VIII, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, concretamente, el numeral 128 establece las reglas para acceder a dicha prestación, como son, entre otras, el orden de prelación, esto es: 1) el cónyuge supérstite e hijas o hijos menores de dieciocho años o hasta veinticinco en caso de ser dependientes económicos, estudiantes o tener una discapacidad; 2) a falta de cónyuge, la persona con quien haya vivido en concubinato; y, 3) a falta de cónyuge, hijos o persona en concubinato, los ascendientes.

Asimismo, la ley impugnada establece en la fracción VII del mismo ordinal 128, tres supuestos en que se pierde la pensión, a saber: 1) cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato; 2) cuando las hijas o hijos cumplan determinada edad; y, 3) por fallecimiento de la persona beneficiaria.

Ahora, si bien es verdad que, conforme a la regulación legal en la materia, la muerte del trabajador asegurado genera no solo el pago de pensiones en favor del cónyuge supérstite, pues comprende otros beneficiarios, como por ejemplo a las y los concubinarios, lo cierto es que el artículo 128, fracción VII, inciso a), de la ley en cita, prevé que solamente los que estuvieron unidos en matrimonio con el trabajador asegurado, perderán el derecho a recibir la pensión si contraen nupcias o llegan a vivir en concubinato, lo cual propicia un trato desigual y discriminatorio incompatible con el orden constitucional.

En esa virtud, la referida disposición tildada de inconstitucional es contraria al derecho de igualdad, porque actualiza dos supuestos de discriminación.

El primero, porque establece un trato diferenciado para seguir gozando de la pensión entre: los cónyuges supérstites que decidan contraer nuevas nupcias o vivir en concubinato y los que decidan no volver a formalizar alguna relación en pareja mediante matrimonio o concubinato. De modo que la disposición coloca en desventaja a los primeros respecto de los segundos, toda vez que, si la pensión se actualiza con la muerte del trabajador y es un derecho del cónyuge supérstite, no debe ser motivo para no otorgarla si la viuda o el viudo decide tener alguno de los vínculos familiares anotados, pues tal condición atenta contra la familia y la protección especial que constitucionalmente se le reconoce como elemento natural y fundamental de la sociedad.

El segundo, porque genera situaciones de desventaja y desigualdad entre los diversos beneficiarios de la pensión en razón de la naturaleza de la unión o vínculo jurídico familiar que tuvieron con el trabajador asegurado, toda vez que la disposición impugnada únicamente establece como supuesto para perder la prestación que la esposa o esposo supérstite se vuelva a unir en matrimonio o concubinato, sin contemplar en esa hipótesis a la concubina o concubinario.

Así, es evidente que la medida legislativa es discriminatoria y, por ende, contraria al derecho de igualdad reconocido en el artículo 1° de la Constitución Federal, ya que constituye una forma de distinción injustificada que se basa, en primer término, en el estado civil de las personas y, en segundo, en la naturaleza del vínculo familiar que los beneficiarios formaron o tuvieron con el trabajador asegurado.

Asimismo, debe decirse que la disposición impugnada no solo atenta contra el derecho de igualdad, sino que repercute directamente en el derecho constitucional de todas las personas a formar una familia, toda vez que si bien no limita *ipso facto* que la o el cónyuge supérstite vuelva a formalizar una relación en pareja después del fallecimiento del trabajador asegurado, sí incide directamente en su decisión, ya que en caso de que sea su voluntad hacerlo, perderá un derecho de ser beneficiario de la seguridad social, orillándolo a no volver a tener pareja.

Aunado a lo anterior, el hecho de formar nuevamente una relación en pareja no refleja que el razonamiento para establecer la causal de retiro de la pensión se sustente en un carácter puramente económico, pues lo cierto es que ese criterio no aplica a quienes se incorporan a un trabajo remunerado.

Así es claro que las intenciones del legislador no son las de preservar la estabilidad de las prestaciones sociales a las demás personas en la entidad, ya que el hecho de contraer una relación formal no implica *per se* que se percibirán nuevos ingresos o que la situación económica del beneficiario mejorará, pues en caso de admitir ese criterio, se estarían basando las relaciones afectivas-familiares en estereotipos puramente económicos.

Igualmente, la fracción impugnada también trastoca el derecho a la seguridad social instituido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General, habida cuenta que la generación de la pensión no es una prestación gratuita o generosa, sino que se va gestando durante la vida del trabajador o trabajadora con las aportaciones que hace a lo largo de su etapa productiva y, además una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en parte, la subsistencia de sus beneficiarios después de la muerte.

Lo que se advierte de la propia Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, que establece a cargo del trabajador una cuota obligatoria equivalente al 15% de su salario, de los cuales 13% son para el fondo de pensiones y 2% para el fondo de servicio médico, aunado a las aportaciones de la entidad pública correspondiente, por lo que es claro que esa prestación no es una cuestión gratuita en favor de los beneficiarios, sino que constituye un seguro que se activa con la muerte del trabajador.

Similares consideraciones, sostuvo la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 1018/2015 y el amparo directo en revisión 5081/2017.

TERCERO. El artículo 3, fracción XXI y la disposición séptima transitoria del Decreto por el que se expidió la ley de seguridad social impugnada, transgreden los derechos de seguridad social, el principio de previsión social y el derecho de igualdad, respectivamente, ya que prevén un “salario regulador” para la determinación de las pensiones que impide garantizar a las personas trabajadoras y sus familias una vida digna y decorosa, pues no tiene una relación razonable entre las cotizaciones abonadas y la cuantía de la pensión.

Las diversas modalidades de pensión que regula la ley combatida en el Capítulo VII, esto es, jubilación, retiro anticipado, vejez, retiro anticipado en edad avanzada, incapacidad por riesgos de trabajo, invalidez por causas ajenas al trabajo, fallecimiento por riesgos de trabajo y fallecimiento por causas ajenas al trabajo, tienen como base para su cálculo el “salario regulador” como se advierte de los numerales 110, 111, 112, 113, 116, 119, 126 y 127.

De los artículos 3, fracción XXI y séptimo transitorio del ordenamiento de seguridad social impugnado, se advierte que el Congreso local instituyó un salario regulador diverso para dos supuestos: 1) para personas servidoras públicas que se afiliaron al Instituto después de la entrada en vigor del Decreto 532/2022; y, 2) para personas servidoras públicas en transición, es decir, las afiliadas con anterioridad a dicho decreto.

Si bien los citados preceptos combatidos prevén regímenes distintos, en atención al momento en que las personas se afiliaron al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, lo cierto es que son contrarios al derecho de seguridad social y al principio de previsión social, toda vez que su contenido normativo implica que, a mayor tiempo de años a promediar los salarios cotizados, será menor el monto del salario regulador o base, lo que impedirá garantizar al trabajador y a su familia una vida digna y decorosa. Además, de acuerdo con el principio de previsión social, es indispensable que el monto de la pensión deba permitirle conservar la calidad de vida que tenía antes de salir del servicio, tomando como base el promedio de los salarios cotizados en el último año, previo a la obtención de la prestación correspondiente.

Esa aseveración deriva de que, de los numerales impugnados se advierte que el salario regulador equivaldrá solamente al 85% del promedio de los salarios cotizados durante los últimos veinte años de aquellas personas trabajadoras que se afilien al instituto con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 532/2022; mientras que por lo que hace a quienes ya estaban afiliados antes de su vigencia, el promedio oscilará entre el 100% al 90%, según sea el caso, mientras que los salarios a promediar irán de los dos a los cinco últimos años, dependiendo el tiempo que le falte a la o el trabajador para cumplir los treinta años de cotización.

Los porcentajes que van del 85% al 95% que corresponden a los supuestos en comento para la determinación del salario regulador, carecen de base constitucional y convencional, toda vez que debe haber una relación razonable entre las cotizaciones abonadas y la cuantía del plan de seguridad social respectivo.

En otras palabras, el salario regulador debe integrarse de la totalidad del promedio de los salarios cotizados, tal como acontece en el supuesto previsto en el séptimo transitorio, relativo a los casos en que a las y los trabajadores en transición no les falte ninguna anualidad para cumplir los treinta años de cotización, su salario regulador equivaldrá al 100% del promedio de los salarios cotizados, pues no hay justificación constitucionalmente válida para establecer porcentajes inferiores al 100%.

Otra razón para declarar la invalidez de las normas en cuestión, deriva en función de que el Congreso del Estado de Yucatán estableció que el salario regulador equivaldría a determinado porcentaje del promedio de salarios cotizados desde los últimos dos a los veinte años, para evitar futuros abusos que podrían generarse en la última etapa de la vida laboral accediendo a salarios más elevados para llevarse una pensión más alta sin haber cotizado en ese nivel.

En consecuencia, el fin que persiguió el legislador, como se desprende de la exposición de motivos del Decreto 532/2022, al instituir el salario regulador fue evitar que las y los trabajadores que estén próximos a recibir una pensión se les otorgue un ascenso con el único objeto de obtener una pensión de mayor cuantía.

Sin embargo, al resolver el amparo en revisión 220/2008, el Pleno del Alto Tribunal consideró que dicha justificación carece de razonabilidad, ya que prejuzga sobre las razones que motivaron el ascenso del trabajador. Aunado a que, en dicho precedente, se indicó que el seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios y de cesantía en edad avanzada, más que proteger una contingencia, tiene por objeto asegurar al trabajador una vejez digna y decorosa; de ahí que una de las mayores conquistas burocráticas en materia de seguridad social, fue la de reducir el periodo para promediar el sueldo básico sobre el cual se calculará el monto de la pensión, primero, de cinco a tres años y después a un año.

De ahí que los artículos 3, fracción XXI y séptimo transitorio controvertidos, tampoco garantizan las bases mínimas previstas en el Convenio Número 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima).

Adicionalmente a lo anterior, el artículo séptimo transitorio del Decreto 532/2022 impugnado, atenta contra el derecho de igualdad, ya que coloca en situaciones diferentes a los trabajadores en transición, al establecer bases diferenciadas para el cálculo de las pensiones.

Es así, pues conforme a dicha disposición la forma para calcular el sueldo regular dependerá de los años que a los trabajadores en transición les falten por llegar a los treinta años de cotización y del número de meses a promediar sobre los últimos años de cotización (24, 26, 48 y 60 meses) a cuyo resultado le aplicará un porcentaje del 100, 95, 93, 91 y 90, según corresponda.

Luego, al haberse acreditado que la norma cuestionada sí genera un trato diferenciado, el nivel de escrutinio que corresponde realizar, es ordinario.

En la especie, se advierte que el precepto normativo no cumple con el primer requisito, relativo a perseguir una finalidad constitucionalmente válida, pues la razón que expuso el legislador para modificar el régimen de seguridad social fue buscar un equilibrio financiero, económico y social para establecer las condiciones necesarias para la sustentabilidad operativa que requiere el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán y asegurar que el sistema pensionario estatal pueda continuar de manera eficaz y positiva.

Sin desacreditar las razones que dio el legislador, se estima que ello no es razón suficiente para establecer un trato desigual entre los trabajadores en transición respecto de la forma de calcular su salario regulador, pues de la tabla contenida en la séptima disposición transitoria, se observa que a las personas que les falte más tiempo para cumplir los treinta años de cotización, se les va a ponderar un mayor número de meses y se les aplicará un porcentaje que irá decreciendo, de lo cual se infiere que se hace con el propósito de que el salario regulador sea cada vez menor, lo que reduce de manera significativa el monto de las pensiones respectivas.

Sin que se pierda de vista que el objetivo del legislador, al establecer el régimen transitorio, fue que las nuevas disposiciones no se aplicaran directamente a los trabajadores en transición de forma inflexible; sin embargo, se previeron elementos que carecen de una explicación objetiva, toda vez que se omitió justificar de forma fundada el por qué varía el número de meses a ponderar en razón de los últimos salarios percibidos y porqué a algunos les corresponden mayores o menores porcentajes respecto de otros, por lo que es claro que la norma pone en situación de desigualdad a los trabajadores en transición, pese a que todos se encuentran en un escenario semejante, es decir, no son pensionados y aún no tienen derecho a una pensión.

Ad cautelam, en caso de que el Alto Tribunal considere que la norma cumple el primer requisito, es preciso continuar con el resto del escrutinio.

En cuanto a la segunda grada, se considera que la medida puede tener relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de garantizar que el mencionado Instituto tenga los medios financieros para mantener el sistema de pensiones; ello, pues conforme a las reglas de cálculo para el salario regulador de los trabajadores en transición, a mayor tiempo de años faltantes para los treinta años de cotización, menor será el monto de la base para el cálculo de las pensiones.

Por lo que ve a la tercera grada, se considera que la medida no es proporcional y sacrifica de forma innecesaria los derechos de los trabajadores en activo, pues un gran número de ellos se verán afectados derivado de la forma en cómo se calculará el salario regulador, pues mientras para algunos resulte benéfico, para otros puede ser perjudicial, debido a que resentirán cómo decrece el monto de su pensión.

Así se llega a la convicción de que existe un desbalance entre lo que se consigue con la medida y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos, como es procurar la viabilidad financiera del Instituto para garantizar las pensiones a futuro de los trabajadores; sin embargo, el legislador pudo optar por establecer otras medidas que no generaran espectros de discriminación y que coadyuvarán a lograr el fin perseguido, como pudo ser prever una misma forma de calcular el salario regulador para todos los trabajadores en transición.

Finalmente, la Comisión solicita que de resultar inconstitucionales las normas cuestionadas, se extiendan los efectos a todas aquellas disposiciones que estén relacionadas.

- 6 **Trámite, admisión y acumulación.** Por auto de veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, 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 le correspondió el número 118/2022, y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.
- 7 En proveído de veinticinco de agosto de dos mil veintidós, el ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para los efectos legales conducentes.
- 8 Por escrito depositado el veintidós de agosto de dos mil veintidós en la Oficina de Correos de México, recibido el veintinueve del mismo mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Miguel Óscar Sabido Santana, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, promovió acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 532/2022 publicado en el medio de difusión oficial estatal el veintiuno de julio del año en cita.
- 9 **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan.** Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán y Gobernador de dicha entidad federativa.
- 10 **Normas generales cuya invalidez se reclaman.** Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 532/2022 publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese estado el veintiuno de julio de dos mil veintidós.
- 11 **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La parte accionante estima transgredidos los numerales 1, 14, 16 y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General; 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 2, 9, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1, 2, 17, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 1, 9 y 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 12 **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la aludida Comisión estatal de Derechos Humanos expresó, medularmente, lo siguiente:

PRIMERO. Violación al principio de progresividad y omisión de expresar una motivación reforzada al afectar el derecho a la seguridad y previsión social.

Toda reforma, actualización o creación de una norma no puede, en virtud del principio de progresividad, disminuir o empeorar el contenido de los derechos humanos y las garantías para su efectivo goce y ejercicio.

En el Decreto 532/2022 que contiene la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán impugnada, sólo se preservaron los derechos de las personas que actualmente gozan de una pensión o de las que han llegado a la edad de cincuenta y cinco años y con un mínimo de quince de cotización y, por el contrario, plantea un detrimento para los trabajadores denominados en transición y de nuevo ingreso.

Para los trabajadores en transición los artículos sexto, séptimo, octavo, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto, establecieron un régimen regresivo, en virtud de lo siguiente:

1. De manera gradual, año con año, su porcentaje de aportación será incrementado. Los transitorios establecen desde un 8% hasta el 15% para el año dos mil veintinueve **(sic)**.
2. Para la pensión por jubilación se aumentan los años de servicio, bajo un esquema de salario regulador.
3. Para la pensión por vejez, se previó que los servidores públicos con quince años de servicio puedan acceder a este derecho bajo un esquema de acuerdo al año que les falte para cotizar la pensión o jubilación conforme a la ley abrogada.
4. La pensión por vejez se calculará multiplicando el salario regulador por una tabla de factores que establecen reductores que se presentan del 0.50 al 1.00 de acuerdo a los años cotizados, esto, estableciendo una base mínima de quince hasta los treinta años o más.
5. La pensión por retiro anticipado por edad avanzada considera descuentos o reducciones en un 5% del monto, de acuerdo al salario regulador por cada año que le falte para cumplir con la edad de jubilación, a partir de que el trabajador cuente con edad de sesenta años y un mínimo de veinte cotizados.
6. Para el caso de pensión por invalidez por causas ajenas al trabajo aplicables a salarios reguladores tasados por factores de acuerdo a los años trabajados, son considerados en un mínimo de cinco y hasta más de treinta años de cotización al Instituto para poder calcular la pensión por invalidez no imputable a causas de su trabajo **(sic)**.
7. El seguro de cesantía o separación establece que las personas que se separen de sus trabajos por la edad, ya sea por renuncia o por despido y no alcancen a pensionarse, podrán retirar sus aportaciones, pero solamente por un porcentaje del 15% de las aportaciones hechas por el servidor público, sin ninguna otra prestación.

En general, la ley impugnada aumenta los años de edad y de servicio de las personas servidoras públicas, pues de considerar los cincuenta y cinco años de edad en el caso de las mujeres **(sic)** y de sesenta para los hombres y, en ambos supuestos, treinta de cotización, ahora se establecen sesenta y cinco de edad y treinta y cinco de cotización, sin diferenciación por género.

Además, las jubilaciones se fijarán con base en un salario regulador que disminuye el ingreso salarial, por lo que perjudica a quienes durante toda su vida laboral fueron pagados con base en el salario diario y sus incrementos respecto al salario mínimo general vigente; en tanto en la norma impugnada, se accede a partir de los veinte años de cotización y como requisito se debe contar con sesenta y cinco de edad, además, en la norma vigente **(sic)** se accede a partir de los quince años de cotización y sesenta de edad.

Asimismo, en la ley impugnada, hay una regresividad en la manera en que se pretende fijar la pensión de las personas, pues anteriormente se consideraba el promedio de todas las prestaciones computables correspondientes a los dos años inmediatos anteriores a la fecha de la baja; mientras que ahora se considerará el 85% del promedio ponderado de los salarios de cotización que percibió la persona durante los últimos veinte años de su vida laboral. Tal cuestión, no sólo priva a la persona servidora pública de un 15% de su salario al momento de su jubilación, sino que en caso de que haya podido acceder a un puesto de alto rango con salario más remunerador casi al final de su vida como trabajador, esto no se reflejará en gran porción en la pensión que reciba.

En cuanto a los beneficiarios del trabajador que fallezca por causas ajenas al riesgo de trabajo, la ley vigente determina que el Instituto le otorgará una pensión que, previo a calcularse mediante el salario regulador y factores, del total se contemplará una disminución anual con un tope a los seis años de hasta el 50% de su monto.

Al insertar la figura jurídica del salario regulador, los ingresos a calcular para los nuevos servidores públicos y los de transición tendrán un máximo porcentaje del 85% del promedio ponderado de los salarios de cotización recibidos por la persona durante su vida activa como trabajador previa actualización con base en el Índice nacional, en el entendido que el legislador lo estableció a fin de evitar sueldos desmedidos, sin embargo su construcción legislativa es desproporcional e incomprensible.

Para los trabajadores en transición se establecen tablas que van del 100% al 90% dependiendo de los años que les falten para poder acceder a una pensión al amparo de la ley abrogada, sin argumentar los criterios de su decisión.

En una forma gráfica, la Comisión accionante señala que los aumentos que representa la nueva ley impugnada son: "INCREMENTO EN LAS CUOTAS Y APORTACIONES PARA EL FONDO DE PENSIONES – PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS"; "INCREMENTO EN LAS CUOTAS Y APORTACIONES PARA EL FONDO DE PENSIONES - ENTIDADES PÚBLICAS"; "INCREMENTO EN LOS REQUISITOS PARA LA PENSIÓN POR JUBILACIÓN"; "INCREMENTO EN LA PENSIÓN POR RETIRO VOLUNTARIO"; "TOPE DE SALARIO DE COTIZACIÓN DE MENSUAL"; "SALARIO REGULADOR"; "SALARIO REGULADOR DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN TRANSICIÓN (SÉPTIMO TRANSITORIO)"; "CUOTAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN TRANSICIÓN (OCTAVO TRANSITORIO)"; "APORTACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS CON PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN TRANSICIÓN (NOVENO TRANSITORIO)", "PENSIÓN POR JUBILACIÓN DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN TRANSICIÓN (DÉCIMO TRANSITORIO)"; "PENSIÓN POR VEJEZ DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN TRANSICIÓN (DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO)"; y "PENSIÓN POR INVALIDEZ POR CAUSAS AJENAS AL TRABAJO DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN TRANSICIÓN."; sin que en el dictamen ni en el decreto se establezcan los razonamientos del legislador local para tomar decisiones sobre medidas regresivas.

De esta manera, se violenta la obligación positiva de actuar para desarrollar y mejorar el contenido de los derechos constitucionales y de garantizar su efectividad, pues por el contrario, lo que sí es progresivo en perjuicio del servidor público, es que año con año aumentará el pago de las aportaciones de seguridad social, considerando además la variable del Índice Nacional de Precios al Consumidor, sin que en el dictamen ni el decreto se establezcan los razonamientos del legislador local para tomar decisiones sobre medidas regresivas, como sostuvo la Suprema Corte en la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO".

La Comisión expone diversos argumentos en torno al principio de progresividad y *pro persona*. Asimismo, señala las consideraciones que ha establecido el Comité del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la justificación que el Estado debe acreditar cuando adopta una medida regresiva y menciona que, en el caso concreto, el legislador no realizó ningún test que justificara las normas aprobadas. Al efecto invocó la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009, intitulada: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS".

En concordancia con el principio de progresividad, la ley impugnada no puede disminuir los niveles de acceso y disfrute contemplados con anterioridad a su expedición, pues implica una restricción que no encuentra justificación en la salvaguarda de algún otro derecho fundamental. En función de lo anterior, la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán no respeta el principio de progresividad y razonabilidad jurídica.

SEGUNDO. Violación a los derechos al mínimo vital y protección a la familia.

La Comisión estatal expresa diversos argumentos relacionados con los derechos a la protección de la familia y al mínimo vital y, al respecto invoca la tesis aislada 1a. XCVII/2007, de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO".

La ley impugnada es violatoria de esos derechos, debido a que el artículo 125 establece que a la muerte de una persona pensionada, los beneficiarios tendrán derecho a una pensión, cuyo monto será igual a un porcentaje de la que recibía el titular, conforme a una tabla que indica que en el primer año será del 100% e irá disminuyendo 10% anualmente hasta que en un periodo de seis años pierda el 50%, lo cual evidencia la regresión que se tiene en el reconocimiento del derecho de pensión, toda vez que la ley abrogada no preveía en ninguno de sus artículos la disminución de aquélla.

La accionante expone determinadas consideraciones sostenidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Muelle Flores Vs. Perú, Caso Spoltore Vs. Argentina, Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador y Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, relativas a las obligaciones del Estado en torno a la seguridad social, la reducción de los recursos económicos en relación con la pensión, principalmente de personas mayores, los fines de la seguridad social y su protección, la obligación de no regresividad frente a la realización de derechos alcanzados, así como el derecho a la vida y a que no se generen condiciones que impidan o dificulten el acceso a una existencia digna, respectivamente.

Existe una directa afectación a diversos derechos humanos que tienen relación con el derecho a la seguridad social, debido a la carga impositiva que se ha asignado a los trabajadores y que no se reflejan positivamente en sus prestaciones de jubilación y pensión.

En la exposición de motivos de la ley impugnada, se menciona que una de las problemáticas que originaron su expedición fue la situación que enfrenta el Instituto de Seguridad Social del Estado de Yucatán, respecto a la falta de financiamiento histórico, destacando que se gasta más de lo que se percibe por el concepto de cuotas y aportaciones, a partir de lo cual se busca justificar el aumento de cuotas a cargo de los trabajadores de un 8% a un 15%, lo que es casi el doble de lo que estaba estipulado y para las entidades públicas se incrementan las aportaciones de 13.75% al 21.75%, lo que equivale a un aumento del 58.18%; aunado a que ello no se traduce en que la pensión que se otorga a la persona trabajadora se acreciente en la misma proporción que han ido aumentando las cuotas, ya que los incrementos van encaminados a solventar las pensiones que actualmente se encuentran pagando, además de brindar liquidez para las pensiones futuras, por lo que las personas trabajadoras que se encuentren ingresando estaría cubriendo las necesidades para el pago de las más antiguas.

TERCERO. Omisión del Estado de analizar las circunstancias concretas con criterios objetivos y realizar un examen en función del contexto social de la entidad, en la calidad de vida de la población, sobre todo la que históricamente se ubica en situación de vulnerabilidad.

El Gobernador y el Congreso del Estado de Yucatán omitieron realizar un análisis minucioso y objetivo de las circunstancias y contexto social para justificar la regresión de los derechos implicados en el decreto impugnado, por lo que incumplieron sus obligaciones reconocidas en los artículos 1 y 123 de la Constitución General, 1.1, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1, 2, 4, 5 y 9 del Protocolo de San Salvador.

La Comisión reitera ciertos argumentos relativos al principio de progresividad y, concretamente, sobre la prohibición de regresividad, en función de lo cual afirma que el análisis de las medidas regresivas debe realizarse mediante un test de proporcionalidad, conforme a lo sostenido por este Alto Tribunal en los criterios: 1a./J. 87/2017 (10a.), 1a. CXXVII/2017 (10a.) y 1a. CXXVII/2017 (10a.), de rubros: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE."; "DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA REGRESIVA EN LA MATERIA DEPENDE DE QUE SUPERE UN TEST DE PROPORCIONALIDAD."; y "DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. FORMA DE ACREDITAR LA EXISTENCIA DE LAS MEDIDAS REGRESIVAS DE RESULTADOS Y NORMATIVA", así como al tenor de lo sostenido por la Corte Interamericana en los Casos Acevedo Buendía Vs Perú y Cuscul Pivaral y otros Vs Guatemala.

En este caso, el Gobernador y el Congreso del Estado de Yucatán debieron encargarse de analizar a profundidad la proporcionalidad de la medida, toda vez que el aumento de las cuotas y aportaciones de seguridad social y la ampliación del periodo para acceder a una pensión y la proporción económica en que la disfrutarían, implica una regresión de los derechos adquiridos de la población trabajadora; sin embargo, eso no sucedió en el caso, pues las autoridades únicamente tomaron la decisión de elaborar y aprobar los incrementos previstos en la ley impugnada, sin que conste un análisis de proporcionalidad en el proyecto de dictamen, iniciativa, exposición de motivos o en la normativa, donde se justifique si dichos aumentos son constitucionalmente válidos, idóneos, necesarios y estrictamente proporcionales, por lo que violentaron el derecho a la seguridad social de las y los trabajadores del Estado de Yucatán al incumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Luego de expresar algunas consideraciones relativas al test de proporcionalidad y el derecho a la seguridad social, la Comisión afirma que las pensiones sociales son un elemento fundamental de este último para las personas de edad, de manera que la falta de una pensión suficiente amenaza el disfrute de sus derechos humanos.

Las mujeres de edad avanzada son especialmente vulnerables, debido a que viven más tiempo, además de que a lo largo de su vida realizan labores de asistencia, cuidado y en ocasiones de una doble o triple jornada laboral no remunerada, lo que restringe su capacidad de obtener un empleo formal y, por consiguiente, a acceder a la seguridad social y a salarios decentes, por lo que las políticas sociales y económicas deben corregir ese desequilibrio promoviendo la igualdad entre mujeres y hombres, en lugar de ampliar la brecha. De manera que el nivel de prestaciones de las pensiones debe garantizar un nivel de vida adecuado, por lo cual, la norma que se impugna carece también de una perspectiva de género.

La doctrina especializada ha señalado que las relaciones entre los derechos fundamentales y sus respectivos límites, que operan como principios, encierran una colisión que debe resolverse con ayuda del test de proporcionalidad y, por tanto, para que sean constitucionales las intervenciones que se realizan al amparo de los cambios efectuados en la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, éstas deben cumplir con ciertas características, como ser idóneas para proteger los derechos de terceros y/o el orden público y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada este derecho fundamental o dicho de otra manera, la medida tiene que superar un examen de proporcionalidad en sentido amplio.

En el caso que nos ocupa, la medida cuya constitucionalidad se analiza es el “sistema de seguridad social en el Estado de Yucatán”, configurado por la ley impugnada.

Ahora bien, por lo que ve a la constitucionalidad de los fines perseguidos por la norma, del proceso legislativo para promulgar la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, se desprende que su expedición tuvo como propósito reglamentar el derecho a la seguridad social y, entre las finalidades previstas en la propia ley, se señaló *“garantizar el pago de las pensiones actuales y futuras con el conocimiento de que este objetivo sólo podrá cumplirse dentro del marco de un sano financiamiento, soportado por las aportaciones de las entidades públicas patronales y sus afiliados, en la forma gradual y equitativa que se detalla en la iniciativa en comento, así como la modificación de otros parámetros que son necesarios para darle viabilidad financiera al sistema pensionario”*. Y para alcanzar dicho objetivo, el legislador consideró necesario aumentar tanto los requisitos para acceder a una pensión, como las cuotas y aportaciones, así como establecer el pago de la pensión en relación con un salario regulador y disminuciones anuales en las pensiones otorgadas a familiares de servidores públicos fallecidos.

De ahí que puede concluirse que la finalidad de la ley es el establecimiento de un sistema renovado de seguridad social, lo que constituye un objetivo que legítimamente puede perseguir el Estado, toda vez que la seguridad social es un derecho fundamental reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, que tiene una proyección tanto individual como pública o social.

Una vez establecido que la ley combatida tiene una finalidad constitucionalmente válida, corresponde analizar si los cambios efectuados en la normativa para acceder a los diversos tipos de prestaciones sociales, como los aumentos progresivos en las cuotas y aportaciones y demás aspectos que se han comentado, constituyen una medida idónea para garantizar el derecho a la seguridad social.

Por cuanto hace a la idoneidad de la medida, debe analizarse si existe evidencia empírica que justifique que el aumento en la carga de las personas trabajadoras en materia de seguridad social es pertinente para robustecer este derecho y, por ende, garantizarlo en una mayor medida de la ya prevista.

Así, de la revisión de las treinta y un leyes estatales en materia de seguridad social, que en su mayoría fueron expedidas en los años ochenta (con excepción de Sonora y Veracruz), se identificó que veinticinco de ellas fueron objeto de reformas entre los años mil novecientos noventa y tres y dos mil quince, invocando en las consideraciones que sirvieron de base a las reformas efectuadas, problemas de viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, derivado de condiciones de acceso simple para tener el derecho a la pensión, aportaciones mínimas, prestaciones generosas, inversión de la pirámide poblacional y el incremento de la esperanza de vida.

El estudio de las leyes estatales que obligan a los pensionados a aportar un porcentaje de su pensión al fondo de pensiones, muestra que al reducir su monto, sus beneficios se apartan de su origen y objetivos sociales.

En el caso, la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, no es una medida idónea para garantizar el derecho a la seguridad social.

Por lo que respecta a la necesidad de la medida, implica corroborar si existen otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y determinar si estas alternativas interfieren con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Así, mientras la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán vigente estipula y modifica los requerimientos para acceder a una pensión en sus diversas modalidades, la ley abrogada garantizaba en mayor medida el acceso a las diversas prestaciones de seguridad social.

En ese sentido, la norma impugnada es inconstitucional al establecer condiciones regresivas y desproporcionadas respecto al fin constitucionalmente válido que persigue, pues las cargas y requerimientos impuestos a las personas trabajadoras son más extensas (sic) de lo necesario, alcanzando supuestos que no inciden en la consecución de los fines que buscó el legislador, lo que se traduce en una intervención del derecho en cuestión en mayor grado. En consecuencia, puede decirse que las regulaciones de la ley abrogada resultan más beneficiosas para el derecho a la seguridad social.

De acuerdo con lo expuesto, la ley controvertida constituye una medida innecesaria, toda vez que existen medidas alternativas igualmente idóneas para proteger y garantizar el derecho a la seguridad social con una intervención en grado menor.

En lo que ve a la proporcionalidad en sentido estricto, la norma analizada constituye una intervención al derecho a la seguridad social porque conlleva una interferencia en las modalidades para su disfrute, toda vez que impide a las personas trabajadoras poder acceder en un lapso de tiempo menor a los beneficios de una pensión, determina aumentos en el cobro de cuotas y aportaciones en forma indeterminada, al ser progresivos y depender del Índice Nacional de Precios al Consumidor y establece la figura del salario regulador en detrimento de los montos de las prestaciones respectivas.

Así resulta evidente que la intervención en un derecho fundamental que aumente los requisitos para su realización, será más intensa que una que estipule exigencias menores, por lo que, desde este punto de vista, la afectación a la seguridad social, según lo estipulado en la ley combatida, puede calificarse como muy intensa.

Desde un análisis de proporcionalidad en sentido estricto, se observa que se limita severamente el contenido *prima facie* del derecho de seguridad social en forma desproporcionada, ya que no garantiza el derecho a una jubilación digna, mínimo vital y, en general, provee (sic) de mejores condiciones de vida.

A pesar de que la ley impugnada supera las dos (sic) primeras gradas del examen de proporcionalidad, al tener como objetivo aumentar y fortalecer en el tiempo el sistema de seguridad social del Estado y resulta idónea para alcanzar dichos objetivos; se considera que se trata de una medida que no solo es innecesaria, al existir medios alternativos igualmente idóneos que afectan en menor grado el derecho a la seguridad social, sino que además es desproporcionada en sentido estricto, toda vez que genera una protección y garantía mínima y regresiva frente a la intensa intervención y afectación del aludido derecho a la seguridad social del servidor público y de su familia.

- 13 En acuerdo de nueve de septiembre de dos mil veintidós, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad 121/2022, en el que se ordenó la acumulación a la diversa 118/2022, en virtud de que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado en este asunto.
- 14 El trece de septiembre siguiente, el ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para los efectos legales conducentes.
- 15 **Primer informe del Congreso del Estado de Yucatán.** Por acuerdo de treinta de septiembre de dos mil veintidós, se tuvo al Congreso del Estado de Yucatán rindiendo el informe respectivo en relación con la acción de inconstitucionalidad 118/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que expresó los razonamientos siguientes:

PRIMERO. Es infundado el primer concepto de invalidez, mediante el cual la accionante sostiene que la porción normativa “y la edad”, prevista en el artículo 67, fracción I, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, transgrede los principios constitucionales de seguridad jurídica y legalidad.

Es así, puesto que el hecho de que se le solicite la edad a los beneficiarios del servicio médico, no excluye de manera natural ni se contrapone a que los de determinada edad puedan o no beneficiarse de esa prestación, sino que, por el contrario, la conjugación de dicho requisito con los demás solicitados en el aludido artículo 67 de la ley impugnada coadyuvan a hacer efectiva la garantía social de mérito.

Esa exigencia se justifica en que el derecho a la seguridad social sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de los servicios médicos a demostrar la necesidad y relación con el servidor público beneficiario, ya que sólo así se puede garantizar el bienestar familiar.

Por otro lado, regular el requisito de la edad en los términos que dice la accionante (establecer un parámetro mínimo o máximo de edad), eso excluiría a los beneficiarios, discriminándolos por su edad, no obstante que los Estados deben garantizar esa prestación a quienes acrediten tener derecho a ella.

Luego, el hecho de que el legislador local, en uso de su facultad configurativa que deriva del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, estableciera como requisito para acceder al servicio médico la verificación de la edad de quien se ostenta como beneficiario, no contravienen los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que no se restringe el derecho a recibir la prestación referida.

SEGUNDO. Es infundado el segundo concepto de invalidez, en el que se alega que el artículo 128, fracción VII, inciso a), de la legislación controvertida [que prevé la pérdida de la pensión por fallecimiento del trabajador cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato], vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la seguridad social y al libre desarrollo de la personalidad.

La referida porción normativa no infringe los principios de igualdad y no discriminación, puesto que la pensión por viudez tiene como finalidad garantizar la subsistencia de los beneficiarios del trabajador después de acaecida su muerte, entre los cuales se encuentran el cónyuge o concubino que le sobreviva, pero no así cuando éste contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato, pues, en este caso, no existe subsistencia que garantizar en virtud de que la finalidad del matrimonio concluyó precisamente con el nuevo enlace; estimar lo contrario implicaría que la ley conceda validez a todos los matrimonios que se celebren subsistiendo el primero y, en consecuencia, se reconozcan los derechos y obligaciones que surgen entre los contratantes, con lo cual se impediría brindar protección y bienestar a los trabajadores y sus familiares, previstos en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX (**sic**) de la Constitución Federal.

Luego de expresar diversos argumentos relativos a los principios de igualdad y no discriminación y de transcribir el numeral 128 de la ley reclamada, el Congreso local menciona que la accionante estima que la porción normativa cuestionada otorga un trato distinto e injustificado entre las personas beneficiarias, pues solamente las y los cónyuges supervivientes, en su carácter de beneficiarios, pueden perder la pensión si contraen matrimonio o llegan a vivir en concubinato.

Sin embargo —agrega la autoridad legislativa—, la norma jurídica respectiva no contraviene el derecho de igualdad y no discriminación, debido a que la accionante reconoce situaciones de hecho totalmente distintas y, por ese motivo, no se pueden comparar todos los supuestos entre los diferentes beneficiarios y la o el cónyuge supérstite.

Aunado a lo anterior, es falso que solo él o la cónyuge pueda perder el derecho a la pensión otorgada a los beneficiarios, toda vez que la fracción VII del mencionado artículo 128 de la ley impugnada, establece que también la podrán perder los hijos o hijas que cumplan la mayoría de edad, a menos de que dependan económicamente de la persona servidora pública y estén realizando estudios de nivel medio superior o superior.

De ahí que, si bien la norma jurídica en estudio atribuye consecuencias jurídicas al o la cónyuge supérstite, lo cierto es que ello obedece a que una viuda que contrae matrimonio o entra en concubinato genera diversos efectos legales en relación con la ley de seguridad social, como es el cese de la pensión de viudez por prescripción expresa de la norma.

La disposición impugnada tampoco infringe el derecho a la seguridad social reconocido en la fracción XXIX, del apartado A (**sic**), del artículo 123 de la Constitución General, toda vez que el constituyente sólo previó la protección de las personas contra el riesgo de la muerte, pero no precisó los supuestos para la obtención de una pensión derivada, como es la de viudez, por lo que dejó al legislador ordinario su regulación.

Por tanto, si en el precepto combatido sólo se establecieron los requisitos necesarios para poder obtener la pensión correspondiente, esto de ninguna forma indica que contravenga el derecho a la seguridad social porque, justamente, dicho requisito (que la o el viudo no contraiga nupcias ni entre en concubinato) es el que se consideró adecuado para garantizar esa prerrogativa constitucional en el ramo del seguro de muerte, por lo que, lejos de contravenir ese derecho fundamental, lo protege. Sirve de apoyo, por analogía, lo resuelto por la Segunda Sala del Alto Tribunal en el amparo en revisión 193/2018 fallado en sesión de dieciséis de mayo de dos mil dieciocho y el criterio contenido en la tesis aislada 2a. L/2019 (10a.), de rubro: "PENSIÓN DE VIUDEZ. EL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DEROGADA, AL PREVER UNA CONDICIÓN PARA SU OTORGAMIENTO A LA CONCUBINA DEL ASEGURADO, NO TRANSGREDE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL QUE TUTELA EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Asimismo, el precepto cuestionado tampoco contraviene el artículo 14 de la Constitución Federal, habida cuenta que no permite la emisión de un acto de carácter privativo, sino que regula las condiciones para el disfrute de la referida pensión, en los términos previstos en las leyes del Seguro Social y de los Sistemas de Ahorro para el retiro (**sic**).

El derecho a la seguridad social pretende proteger al individuo de contingencias futuras, por lo que prevé una pensión ante la muerte del servidor público a fin de no dejar al desamparo a sus beneficiarios, que precisamente funciona por la pérdida de los recursos derivado del fallecimiento de quien fuera el sostén familiar mediante el pago de un monto para que aquéllos puedan seguir con esa fuente de ingresos en la medida que se justifique la necesidad; de modo que la base mínima sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de la pensión de sobrevivencia a demostrar la necesidad de dependencia, la cual, incluso, puede ser reducida en la medida de garantizar el ingreso complementario para la subsistencia y el bienestar familiar.

En uso de la libertad configurativa que deriva del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, el Congreso del Estado de Yucatán estableció como requisito para la transmisión de la pensión por muerte del titular, la verificación del vínculo matrimonial o concubinato, lo que no contraviene el principio de previsión social debido a que esa exigencia constituye una restricción que encuentra una finalidad válida e idónea para alcanzar el fin máximo de dicho principio, consistente en el bienestar de los dependientes.

Asimismo, dicho requisito cumple con una finalidad constitucionalmente válida, en tanto pretende garantizar que los recursos originados por el esfuerzo contributivo del servidor público y del Estado como patrón, se destinen a los ejes torales del sistema local de previsión social y al auxilio de las personas que en realidad se ven afectadas ante la muerte del funcionario.

Por lo que la medida que condiciona la entrega de la pensión por muerte a quienes se ven afectados por haber dependido del servidor público fallecido, en razón del vínculo familiar que los unía, persigue una finalidad constitucionalmente válida bajo el principio de previsión social.

Además, la medida resulta idónea porque, al considerar la dependencia económica para obtener la pensión por muerte del servidor público, se garantiza de mejor modo el cumplimiento de los fines de la previsión social, porque dada la multiplicidad de formas de conformación de un entorno familiar, en el que no necesariamente por razón de los lazos filiales se establecen dependencias, apoyo y solidaridad, es que interesa más a la consecución de los fines de ese principio, el demostrar el vínculo de cónyuge o concubinato para conceder la transmisión de derechos de seguridad social.

Adicionalmente, la medida es necesaria, en tanto se estima que no existiría otra medida alternativa que garantizara de mejor modo el procurar el bienestar y sostenimiento de los dependientes ante la muerte del servidor público titular de los derechos de seguridad social.

Igualmente, la medida resulta proporcional en estricto sentido, debido a que no restringe desproporcionadamente el derecho de los ascendientes (**sic**) a recibir la pensión por muerte del descendiente afiliado o pensionado al régimen de seguridad social del Estado de Yucatán, en tanto permite que los derechos se transmitan con motivo de la dependencia económica que ocurrió en vida del pensionado, lo que viene a mejorar el bienestar de los ascendientes y del cónyuge o concubino.

Así, considerando que la pensión por causa de muerte busca proteger la seguridad y bienestar de los dependientes o miembros de una familia, entendida en una concepción amplia y dinámica conforme al concepto constitucional de familia previsto en el artículo 4 de la Constitución General, es que la condición relativa a que el cónyuge supérstite del pensionado no contraiga nupcias o llegue a vivir en concubinato encuentra asidero constitucional sustentado en los principios de solidaridad, asistencia y ayuda mutua que responden no solo a vínculos sanguíneos y de sobrevivencia, sino también a vínculos afectivos que deben ser protegidos por el sistema de previsión social.

TERCERO. Los preceptos 3, fracción XXI y séptimo transitorio del Decreto 532/2022 por el que se expidió la ley de seguridad social impugnada, son constitucionalmente válidos, toda vez que cumplen con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General, el cual únicamente establece las bases mínimas que deben observarse en materia de seguridad social, acorde con diversos instrumentos internacionales, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo de las Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador.

Es inexacto el argumento de la accionante respecto a la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sustentado en la consideración de que el salario regulador debe integrarse de la totalidad del promedio de los salarios cotizados, toda vez que no existe fundamento legal que obligue a ello, ya que ni la Constitución Federal ni los tratados internacionales mencionados establecen las hipótesis de acceso a la seguridad social, como por ejemplo, la forma de obtener la pensión, ni la manera de calcular su monto, sino que únicamente señalan las bases mínimas para otorgar ese derecho; por lo cual se delegó al legislador local la facultad de regular lo conducente, según lo previsto en el numeral 116, fracción VI, de la Carta Magna, como se advierte de las jurisprudencias 2a./J. 68/2013 (10a.) y 2a./J. 7/2015 (10a.), de rubros: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES." y "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL MONTO DEL SALARIO DE COTIZACIÓN", respectivamente.

De ese modo, solo podría considerarse que las normas impugnadas vulneran los derechos a la seguridad y previsión social si se acreditara que el salario regulador no permite la subsistencia del pensionado en condiciones dignas, lo cual no puede hacerse mediante las simples afirmaciones de la accionante.

Asimismo, de la exposición de motivos de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, se desprende que su objetivo es reestructurar el sistema pensionario que estuvo vigente desde el año de mil novecientos setenta y seis, con la finalidad de poder garantizar el pago de las pensiones actuales y futuras, por lo que las modificaciones realizadas no resultan ser contrarias al principio de previsión y seguridad social, ya que no restringen no menoscaban las prestaciones relativas al sistema pensionario que otorga el Instituto relativo, tal como se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se observa del criterio jurisprudencial P./J. 124/2008, de rubro: "ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO VIOLAN NORMAS INTERNACIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)".

En el caso, la reforma se vio justificada por los problemas financieros del Instituto estatal de seguridad social y la necesidad del establecimiento de un porcentaje de aportación por parte de los pensionados (**sic**) para el fondo de pensiones con el fin de asegurar su viabilidad económica y el pago futuro de las mismas.

En el presente caso, la pensión no se verá reducida, sino que, con la finalidad de evitar abusos que podrían generarse mediante el acceso del servidor público a salarios más elevados en la última etapa de la vida laboral para llevarse una mayor pensión sin haber actualizado ese nivel, se fijó un salario regulador en el artículo 3, fracción XXI, de la ley controvertida, que equivale al 85% del promedio ponderado de los salarios de cotización percibidos durante los últimos veinte años, previa actualización con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Por lo que ve al planteamiento de inconstitucionalidad del artículo séptimo transitorio de la ley combatida, bajo el argumento de que la base para calcular las pensiones no es la misma para todos los casos, lo que ocasiona que a algunos les corresponda una pensión más elevada y a otros más baja; la accionante pierde de vista que las personas servidoras públicas en transición a quienes les aplica dicha disposición, se ubican en situaciones diferentes en cuanto al tiempo que llevan cotizando y al que les falta para cumplir los treinta años de cotización a partir de la entrada en vigor de legislación impugnada; de ahí que no resulta inconstitucional que el legislador haya contemplado que el salario regulador de aquéllas dependa del tiempo que les falta por cumplir los años de cotización en comento.

Además, el porcentaje dispuesto en el artículo séptimo Transitorio se justifica porque su economía no será irremediablemente afectada, ya que se compagina con el número de meses a promediar, dependiendo las anualidades que le falten para llegar a los treinta años de cotización a partir de la vigencia de la ley controvertida, es decir, se aplicó una gradualidad.

De igual forma, resulta incorrecto que el aludido artículo séptimo transitorio vulnere el principio de previsión social, con motivo de que no permite al servidor público conservar la calidad de vida que tenía antes de salir del servicio; pues, contrariamente a ello, la gradualidad prevista en tal precepto le permite al servidor público que el cálculo del salario regulador se considere con base en el promedio de las cuotas aportadas durante los meses a promediar.

Tampoco puede estimarse que la citada disposición séptima transitoria restrinja o limite el derecho humano a la seguridad social, puesto que el salario regulador de los servidores públicos en transición se constituye por un monto que toma en consideración su ingreso y al mismo tiempo se ubica en el monto requerido por la ley para tal efecto.

Reiterando que en la exposición de motivos de la ley impugnada se justificó que los motivos que originaron la reestructuración del sistema de pensiones fue buscar un equilibrio entre los aspectos financieros, económicos y sociales, para lograr su viabilidad y asegurar las futuras pensiones de los trabajadores del Estado.

Por lo que para generar la sustentabilidad financiera y operativa se requirió una modificación sustancial, toda vez que el esquema pensionario anterior quedó rebasado y resultaba inviable, debido al incremento en la esperanza de vida, el decremento en la tasa de nuevos trabajadores, el mal diseño del sueldo regulador, así como la insuficiencia de aportaciones.

Así, es evidente que la situación del Instituto de seguridad social encuadra con lo establecido en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.", por lo que no hay motivo para considerar una violación a los principios de seguridad y previsión social, puesto que existe justificación para su excepción.

Por otro lado el nuevo sistema de seguridad social es congruente con el principio de solidaridad, que se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en su carácter de autoridad y de patrón, para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas, pues la solidaridad no implica que el Estado deba financiar y administrar las prestaciones de seguridad social y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones, Robustece lo dicho, el criterio jurisprudencial P./J. 109/2008, intitulado: "ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)".

Igualmente, son infundados los argumentos de la accionante encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, bajo el argumento de que el Congreso del Estado de Yucatán omitió justificar de manera fundada el por qué varía el número de meses a ponderar en razón de los últimos salarios percibidos y por qué a algunos les corresponden mayores o menores porcentajes que a otros; es así, pues tratándose de actos legislativos, la garantía de fundamentación se cumple cuando el órgano que los emite está constitucionalmente facultado para ello, mientras que la motivación se respeta cuando las disposiciones legales expedidas se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, tal como lo sustentó el Tribunal Pleno en los criterios con registro digital 232351 y 232883, de rubros: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." y "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACION NO ESTAN OBLIGADOS A EXPLICARLOS.", respectivamente.

En ese sentido si la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, fue expedida por el Congreso de esa entidad federativa para regular lo relativo al sistema de seguridad social de dichas personas, consecuentemente los numerales impugnados cumplen con la garantía de motivación, dado que regulan relaciones sociales.

- 16 **Primer informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.** Mediante proveído de cuatro de octubre de dos mil veintidós, se tuvo a dicha autoridad rindiendo el informe respectivo en relación con la acción de inconstitucionalidad 118/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que, esencialmente, manifestó lo siguiente:

IMPROCEDENCIA. La acción de inconstitucionalidad es improcedente por lo que respecta al artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 532/2022 publicado en el Diario Oficial del Gobierno local el veintiuno de julio de dos mil veintidós.

Es así, ya que en relación con el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 28/2015 y 11/2015, sobre lo que debe entenderse como nuevo acto legislativo, resulta que la institución jurídica que regula la pérdida del derecho a percibir la pensión de viudez cuando el beneficiario ha contraído nuevamente matrimonio o comience a vivir en concubinato, prevista en la disposición normativa antes mencionada, no sufrió modificación material o sustantiva frente al diverso numeral 69, fracción III, de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de sus Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, publicada en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el viernes diez de septiembre de mil novecientos setenta y seis (abrogada).

Luego, dado que la institución jurídica establecida en el citado artículo 128, fracción VII, inciso a), de la legislación impugnada, ya existía en el esquema de pensiones previo, se puede concluir que no se está ante un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad en relación con dicho precepto normativo.

PRIMERO. Constitucionalidad del artículo 67 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, en la porción normativa “y la edad”.

La accionante señala erróneamente que el requisito de edad previsto en el mencionado numeral de la ley combatida, no precisa el rango o parámetro mínimo que será considerado para ser beneficiario de la prestación relativa, permitiendo a la autoridad decidir si la persona solicitante cumple o no con dicha exigencia, en perjuicio de los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

Es así, toda vez que los requisitos señalados en el aludido artículo 67, y en particular el de la edad, son suficientemente claros y comprensibles, por lo que, lejos de conferir un excesivo margen de discrecionalidad al Instituto, permite a los familiares de los servidores públicos o de los pensionados acceder a las diversas prestaciones médico, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, con la sola demostración de la edad que poseen exhibiendo cualquier documento suficiente, sin requerir un máximo o mínimo, toda vez que se trata de una simple exigencia que permite al Instituto la plena identificación del familiar solicitante para muchos propósitos, como pueden ser estadísticos, proyecciones y estimaciones financieras; de ahí que el hecho de que no se definan tales parámetros, no vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Máxime que si bien queda al arbitrio del Instituto determinar si el peticionario cumplió con acreditar el requisito de la edad y eso en cierto modo implica una discrecionalidad de la autoridad; siguiendo el criterio de la Primera Sala del Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 166/2013, resulta que ello, en sí mismo, no es violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica, puesto que esa transgresión se actualizará, en todo caso, en el momento en que la autoridad no reconozca al familiar el derecho a disfrutar de las prestaciones relativas, en virtud de no haber acreditado la exigencia de la edad, pues será hasta aquí que el Instituto deberá fundar y motivar su decisión.

SEGUNDO. Constitucionalidad del artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social controvertida.

La Comisión promovente considera que la referida porción normativa transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, seguridad social, a formar una familia y al libre desarrollo de la personalidad, al establecer que se pierde el derecho a recibir la pensión por fallecimiento del trabajador cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nuevas nupcias o comience a vivir en concubinato.

Para dar respuesta al argumento relacionado con el derecho de igualdad y no discriminación, debe precisarse la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes, pues la primera constituye una diferencia razonable, mientras que la segunda es arbitraria.

La Primera Sala del Alto Tribunal ha dicho que cuando la ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio de la medida para examinar su constitucionalidad.

Asimismo, la referida Sala ha sostenido que la igualdad o distinciones de condiciones entre los cónyuges y los concubinos se relaciona con el estado marital, por lo cual es una categoría sospechosa que amerita un examen estricto, esto es, determinar: 1) si cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; 2) si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad; y 3) debe ser la medida menos restrictiva.

En el caso concreto, por lo que ve a la finalidad que persigue la norma, se debe resaltar que la exposición de motivos de la legislación impugnada señala que los recursos del Estado atraviesan por una fase crítica, con proyecciones que difícilmente soportarían las cargas de sostener pensiones, cuya necesidad no se justifica. En ese sentido, las modificaciones al esquema de pensiones, incluyendo el supuesto de pérdida del derecho a recibir tal prestación, persiguen una finalidad constitucionalmente válida (**sic**), en la medida que permiten que las prestaciones de seguridad social se sigan financiando de manera colectiva y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, que a su vez es coincidente con los criterios y convenios de la Organización Internacional del Trabajo, que ha desarrollado material suficiente para explicar la naturaleza colectiva de la seguridad social, que se construye con las aportaciones del empleador, del Estado y del trabajador.

Al tener un sistema que no podrá sostenerse en los términos actuales, resultaba indispensable modificarlo para que la dinámica sea financiable y las prestaciones sigan siendo posibles; por lo tanto, el fin perseguido por la norma que prevé la pérdida del derecho a percibir la pensión de viudez cuando se contrae un nuevo matrimonio, persigue un objetivo constitucionalmente importante (**sic**) que es garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones para que el Estado de Yucatán haga posible el derecho a la seguridad social de las presentes y futuras generaciones.

En cuanto al vínculo entre la norma impugnada y la finalidad constitucionalmente imperiosa, éste resulta evidente, pues si la reforma pretendió garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones estatal y el precepto combatido establece un supuesto de pérdida del derecho a percibir la pensión por fallecimiento cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato, es claro que la medida está totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, ya que permitirá que el Instituto “deje de pagar” una pensión a una persona cuya presunción de necesidad de percibirla ha sido superada.

No debe perderse de vista que, como reconoció la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 404/2018, la pensión de viudez tiene como objeto garantizar la subsistencia de quien vivió con el asegurado o pensionado fallecido, pues se presume su necesidad de percibirla; sin embargo, ante un cambio en el estado civil y la pérdida de la condición de viudez, la presunción de necesidad se destruye.

Sobre esta cuestión, el artículo 60 del Convenio sobre la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo señala que “en el caso de la viuda, el derecho a la prestación [de sobrevivientes] podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir sus propias necesidades”.

De esta manera, conforme a la legislación local y al mencionado criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el estado de necesidad en que se encuentra el o la viuda constituye el origen y fundamento de la existencia de la pensión de viudez; por lo que se insiste que estos contraen nuevas nupcias o comienzan a vivir en concubinato, se presume que ya no se encuentran en estado de necesidad, por un principio de solidaridad familiar, el cual es reconocido por la Primera Sala del Alto Tribunal y que se traduce en una pauta de comportamiento para los miembros de determinado núcleo familiar, a partir del cual tienen el deber de apoyar a los integrantes de la familia que se encuentren en situaciones apremiantes de necesidad.

Lo anterior, permite concluir que la distinción prevista en el artículo 128, fracción VII, inciso a), de la ley impugnada, es una medida de nivel de restricción mínima, que no coloca en posición de riesgo o necesidad a las personas en cuestión.

Por tanto, si bien el legislador distingue entre las personas viudas que deciden no formar un nuevo vínculo familiar o afectivo, frente a las que optan por hacerlo, se trata de una mediada plenamente justificada, razonable y no excesiva que persigue una finalidad constitucionalmente válida (**sic**), que es preservar el sistema de pensiones del Estado de Yucatán.

Luego, por lo que ve al planteamiento relacionado con la violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a formar una familia, cabe señalar que, contrariamente a lo manifestado por la accionante, la disposición controvertida no sanciona el proyecto de vida de las personas cónyuges y concubinas supérstites, dado que de ningún modo constituye una intervención arbitraria en sus decisiones personales, toda vez que no obstaculiza, ni impone una carga, ni interviene en su derecho a contraer nuevas nupcias o vivir en concubinato, sino que se reitera que solamente establece la pérdida del derecho a percibir la pensión al haberse destruido la presunción de necesidad que existía por su condición de viudez.

TERCERO. Constitucionalidad de los artículos 3, fracción XXI y séptimo transitorio del Decreto por el que se expidió la legislación de seguridad social estatal.

Al analizar la regularidad constitucional de las normas en comento, se debe tener presente que, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el poder legislativo tiene un amplio margen de configuración legislativa cuando se trata de asegurar financieramente el sistema pensionario y conservar la seguridad social de los trabajadores del Estado, toda vez que es aquél y no el Poder Judicial, quien se encuentra en una mejor posición para considerar qué medidas o ajustes normativos son necesarios para garantizar un equilibrio entre los aspectos financiero, económico y social, que lo haga viable.

La promovente ignora que la motivación reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, cuestión que no se actualiza en el caso que nos ocupa, en relación con la integración del “salario regulador” que opera para las personas servidoras públicas en transición.

Es así que, tratándose de actos legislativos, la garantía de fundamentación se cumple cuando el órgano que los emite está constitucionalmente facultado para ello, mientras que la motivación se respeta cuando las disposiciones legales expedidas se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que cada una de las hipótesis normativas que las integran tengan que ser materia de una motivación específica.

En esas condiciones, y ante esa baja exigencia de motivación legislativa, si el Congreso local consideró, como se desprende de la exposición de motivos, que el régimen estatal de seguridad social burocrático se encontraba en una crisis financiera y que esto podría reducir su capacidad para hacer frente a sus obligaciones, en razón principalmente del sistema de pensiones que se ha visto afectado por el aumento de la esperanza de vida y la edad promedio de retiro, es claro que la figura del salario regulador previsto en el artículo 3, fracción XXI, de la ley de seguridad social en comento y el séptimo transitorio del Decreto por el que se expidió dicho ordenamiento, se encuentra plenamente justificado, ya que de no hacerlo, al Instituto le sería imposible con su obligación de garantizar el derecho constitucional de jubilación.

La intención de utilizar “promedios” es controlar la capacidad financiera del Instituto de seguridad social local y evitar pensiones que disten de lo que el trabajador cotizó durante toda una vida; de tal modo que la construcción del salario regulador no se enfoca en otorgar beneficios inferiores, sino en salvaguardar el piso mínimo de derechos de los trabajadores y al mismo tiempo, la fuerza financiera del sistema de pensiones yucateco.

Esa justificación sirve para explicar por qué la base para calcular las pensiones entre los trabajadores y pensionados es distinta y por qué ese esquema no viola el principio de igualdad.

Al respecto, es importante mencionar que no todos los trabajadores y pensionados se encuentran sujetos a la figura del salario regulador, como se observa de la normativa transitoria, la cual establece un ámbito de aplicación que comprende tres de grupos de personas: 1) las nuevas generaciones, es decir aquellas que ingresaron ante el Instituto a partir del veintidós de julio de dos mil veintiuno; 2) las personas pensionadas o con derecho adquirido a pensión, es decir, quienes ya tienen el carácter de jubilados o aquellos que a la entrada en vigor de la nueva ley ya habían cumplido los requisitos para el acceso a la jubilación, ya sea voluntaria o necesaria, reguladas en las fracciones I y II del artículo 63 de la ley abrogada; y, 3) las personas en transición, es decir, quienes ingresaron al instituto en fecha anterior a la nueva ley pero que no cumplen con los requisitos para una jubilación voluntaria o necesaria.

En ese sentido, el salario regulador sirve como criterio para calcular las pensiones del primer y tercer grupo, es decir, el de las nuevas generaciones y el de las personas servidoras públicas en transición y si bien, esa base de cálculo es distinta al de las personas pensionadas o con derecho adquirido a pensión; esto no viola el principio de igualdad, toda vez que conforme a la teoría de los derechos adquiridos, la pensión no es una prerrogativa que adquieran los trabajadores al momento en que empiezan a laborar y a cotizar al Instituto, dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de los requisitos respectivos, por lo que mientras estos no se cumplan, la pensión constituye una expectativa de derecho; de lo que se sigue que la variación en la base del cálculo de la pensión establecida en la ley para personas que aún no tienen el derecho a ella, no puede considerarse que vulnera el principio de igualdad.

Luego, al no encontrarse en una situación igual los nuevos trabajadores y los trabajadores en transición, frente a quienes ya adquirieron el derecho a pensionarse, el hecho de que la ley no los trate de manera idéntica en lo que se refiere a la forma de calcular el monto de su pensión, no transgrede el principio de igualdad, ya que existe una justificación constitucionalmente válida para que el legislador decidiera diseñar el sistema de pensiones, en particular el salario regulador, del modo que lo hizo.

Asimismo, tampoco se vulneran los derechos de seguridad y previsión social previstos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General, habida cuenta que los nuevos trabajadores y los de transición siguen contando con los beneficios de la seguridad social que la norma fundamental exige y, si bien, el numeral en comento prevé el derecho a la jubilación, también otorga plena facultad al legislador para regular el esquema de pensiones sin limitación o condición alguna.

Se insiste que la modificación, además de que es una necesidad justificada en razón del estado financiero del Instituto, tampoco viola el principio de progresividad que debe imperar en el derecho a la seguridad social, porque no restringe ni menoscaba las prestaciones relativas al seguro de jubilación, retiro en edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global (**sic**) que regulaba la anterior ley, sino que se trata de un ajuste que permite que sea sostenible en el tiempo el derecho de acceder a la pensión para la totalidad de los trabajadores al servicio del estado. Sirven de apoyo a lo expuesto, los criterios de rubros: “ISSSTE. LA MODIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA TENER DERECHO A UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN, DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS O DE

CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).”; “ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO VIOLAN NORMAS INTERNACIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).”; y “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE”.

- 17 **Segundo informe del Congreso y del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Yucatán.** Por acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil veintidós, se tuvo a las mencionadas autoridades rindiendo su respectivo informe en relación con la acción de inconstitucionalidad 121/2022 acumulada a la 118/2022, en el que expresaron los razonamientos siguientes:

Informe del Congreso del Estado de Yucatán.

PRIMERO. Es infundado el primer concepto de invalidez, mediante el cual la accionante sostiene que la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán impugnada, viola el derecho al desarrollo progresivo de los derechos humanos previsto en el artículo 1° de la Constitución Federal, además de no cumplir con la obligación de expresar una motivación reforzada al afectar el derecho a la seguridad social.

Por lo que ve al principio de progresividad, éste no se vulnera, toda vez que el objetivo de la legislación en comento es garantizar la viabilidad del instituto de seguridad social relativo, así como de la pensiones, jubilaciones y demás de derechos de trabajadores activos y jubilados, lo que implica un beneficio en pro de esa colectividad y, si bien, de cierta manera ese sistema instalado es una cadena que por ahora puede parecer una afectación a los derechos aducidos, lo cierto es que resulta una forma de garantizar a las generaciones presentes y futuras el acceso a esas prestaciones de seguridad social.

Como se advierte de la exposición de motivos de la ley en cuestión, la iniciativa se presentó bajo el esquema del punto crítico en que se encuentra el sistema pensionario de la entidad, por lo que ante tal situación era necesario modificarlo, ya que de continuar así, únicamente generaría un colapso financiero y una ruinoso descapitalización, toda vez que el importe de los egresos por concepto de pensiones, jubilaciones y distintas prestaciones seguiría creciendo hasta alcanzar niveles económicamente inaceptables, poniendo en riesgo la seguridad económica de los pensionados actuales y futuros e incluso la fuente de trabajo que da origen a dicho sistema pensionario.

Luego de exponer abundantes consideraciones relacionadas con el principio de irretroactividad, la teoría de los derechos adquiridos y las expectativas de derecho y la teoría de los componentes de la norma, el Poder Legislativo demandado aduce que la ley de seguridad social combatida tiene un ámbito de aplicación que comprende tres grupos de personas: 1) nuevas generaciones; 2) personas pensionadas o con derecho adquirido a pensión; y 3) personas en transición; conforme al cual, no se afectan ni se desconocen supuestos acontecidos con anterioridad a su vigencia, como son los años de servicio o las cotizaciones realizadas, por lo que para el caso de las personas servidoras públicas que hayan adquirido derechos de acuerdo al artículo cuarto transitorio de la legislación actual, no serán afectadas por esta última.

En ese orden, las personas en transición no cuentan con un derecho adquirido, dado que a la entrada en vigor de la nueva ley no habían cumplido con los requisitos señalados en el ordenamiento abrogado y, por consiguiente, únicamente tienen una expectativa de derecho, ya que la pensión no es un derecho que adquieran los trabajadores al momento que empiezan a laborar y cotizar al Instituto, dado que su otorgamiento se encuentra condicionado al cumplimiento de requisitos, por lo que mientras estos no se cumplan, la pensión constituye una expectativa de derecho.

Lo anterior permite concluir que si los preceptos reclamados modificaron algunos de los elementos parciales integrantes del supuesto jurídico previsto por la ley anterior pero no realizado bajo su vigencia, sino de la nueva ley, consecuentemente, no violan la garantía constitucional en examen (**sic**) dado que será la legislación actual la que regirá dicho supuesto parcial y, con ello, la consecuencia jurídica que se genera, que en este caso la constituye la jubilación o la pensión correspondiente.

Por otra parte, el nuevo sistema de seguridad social implementado por la ley controvertida, no puede estimarse retroactivo por el simple hecho de otorgar un trato supuestamente menos benéfico, pues no afecta ni desconoce los supuestos acontecidos con anterioridad a su vigencia, como son los años de servicio o cotizaciones realizadas.

Así, toda vez que una expectativa de derecho resulta ser un derecho no materializado en una esfera jurídica real; en ese entendido, no se advierte que a través de la norma reclamada se vulneren derechos adquiridos y, consecuentemente, exista una regresión, como aduce la accionante, al señalar violentados los derechos de progresividad a la seguridad y previsión social de los trabajadores considerados en transición y de nuevo ingreso, porque al contar estos con una expectativa de derecho no se les vulnera ninguna de esas garantías.

Por lo anterior y en relación con lo que alega la accionante respecto a que la nueva ley de seguridad social transgrede diversas garantías, entre las que se encuentran la progresividad y la irretroactividad de las leyes, porque modifican y suprimen derechos y prestaciones laborales adquiridos bajo la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de sus Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal (abrogada); se llega a la conclusión que no se puede considerar que una persona tiene un derecho adquirido por el simple hecho de ingresar y cotizar en un sistema de seguridad social, ya que para ello se requiere cumplir con los requisitos que establece el ordenamiento legal para acceder a las prestaciones respectivas. De ahí que no puede considerarse que las personas en transición, reguladas en el sexto transitorio de la legislación actual, tengan derechos adquiridos, debido a que no han cumplido con las exigencias previstas en la ley anterior para acceder a una jubilación voluntaria o necesaria, por lo que solo tienen una expectativa de derecho.

Asimismo, resulta infundado lo que alega la Comisión promovente en el sentido de que la ley impugnada debió haberse elaborado con una razonabilidad objetiva mediante una motivación reforzada; ello es así, toda vez que esa exigencia solo se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar un derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional y, tratándose de normas legislativas, cuando se detecta alguna categoría sospechosa, es decir, cuando la ley contiene una distinción basada en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° de la Constitución Federal, lo que no acontece en el presente caso y, por tanto, no puede exigirse que la motivación del legislador sea reforzada.

Adicionalmente, la ley combatida cumple con las garantías de fundamentación y seguridad jurídica (**sic**) de los actos legislativos, ya que fue emitida por el órgano facultado para ello, de conformidad con los artículos 116 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General y 30, fracción V, de la Constitución local.

SEGUNDO. Es infundado el segundo concepto de invalidez en el que se aduce que la ley impugnada vulnera el derecho al mínimo vital y a la protección de la familia, en el supuesto de fallecimiento del trabajador.

Al respecto, es conveniente puntualizar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo diversas consideraciones sobre lo que implica el derecho al mínimo vital al resolver el amparo en revisión 1780/2006, de cuya ejecutoria derivó la tesis 1a. XCVII/2007, de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO".

Ahora bien, dentro de las bases mínimas del derecho a la seguridad social se encuentran las prestaciones que constituyen un apoyo suficiente a los ingresos de las personas que se encuentran en el supuesto de recibir una pensión por fallecimiento de un servidor público; sin embargo, debe tomarse en cuenta que las normas de seguridad social constituyen garantías y derechos establecidos en atención a la vulnerabilidad de las personas por distintas contingencias, sin que ello implique que el Estado otorgará las diferentes pensiones en un cien por ciento o conforme a las necesidades de cada individuo en particular, dado que esa obligación se proyecta únicamente sobre la necesidad de que el Estado garantice la disponibilidad de ciertas prestaciones.

Por tanto, si bien el derecho al goce del mínimo vital debe garantizarse para que los gobernados (**sic**) y sus beneficiarios puedan llevar una vida libre de temor y de las cargas de la miseria que les permita subsistir; lo cierto es que, las condiciones previstas en la nueva ley no suprimieron el derecho a recibir una pensión en caso de fallecimiento, ni los otros derechos de seguridad social previstos en la ley que le antecede, ni el derecho al mínimo vital que puedan gozar los beneficiarios del trabajador, sino que se modificaron atendiendo a que el derecho a la seguridad social encuentra sus bases en el principio de solidaridad, lo que significa también la protección del sistema financiero del Instituto como ente obligado, pero ello no significa que los asegurados pierdan sus derechos a recibir sus pensiones y otras prerrogativas.

Por tanto, los límites al ejercicio del derecho a la seguridad social que se previeron en la legislación reclamada, tienen como propósito la protección de la fuente de financiamiento del Instituto y el futuro resguardo y protección de los derechos de los trabajadores del Estado, así como de sus beneficiarios.

Es decir, si bien los asegurados gozan del derecho a la seguridad social previsto en la Norma Suprema, garantizándose el mínimo vital, también lo es que la seguridad social se basa en el principio de solidaridad, que implica que se debe privilegiar la protección de los recursos con los que el Instituto debe hacer frente a las prerrogativas de todos los trabajadores y pensionados que son derechohabientes.

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte afirmó que el principio solidaridad en materia de seguridad social implica, en términos generales, garantizar el otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho por mandato constitucional todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para tal fin, como se observa de la jurisprudencia P./J. 109/2008, intitulada: "ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)".

Lo que pone en evidencia lo inexacto de lo que argumenta la accionante en el sentido de que al afectarse el derecho a la seguridad social se afecta de igual manera el mínimo vital, pues el principio de solidaridad, por el que corresponde al Estado financiar, administrar y otorgar servicios y beneficios, se garantiza mediante la distribución equitativa de los recursos económicos respectivos.

Por otra parte, en relación con el planteamiento de la falta de protección a los derechos de los beneficiarios de los trabajadores en caso de su fallecimiento, derivado de la previsión de la disminución de la pensión correspondiente, que en un periodo de 6 años se pierde hasta el 50%; tal situación está en plena armonía con el artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General.

Es así, pues el derecho a la seguridad social reconocido en dicho numeral únicamente establece la jubilación como una de las bases mínimas que deben observarse en materia de seguridad social para los trabajadores del Estado, acorde con diversos instrumentos tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo de las Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador.

Aunado a lo anterior, se suma que mientras la esperanza de vida para el año en que se expidió la ley abrogada apenas rebasaba los 50 años de edad, en la actualidad los avances de la ciencia en materia de salud han incrementado esa expectativa al menos a los 75 años, de igual forma que las pensiones transferibles a los beneficiarios del titular se siguen generando a lo largo de más de treinta años, ocasionando un desequilibrio entre los ingresos y egresos del sistema de seguridad social, de ahí que financieramente no es viable mantener el anterior régimen, por lo que el aumento de los requisitos para acceder a las prestaciones respectivas tienen una justificación jurídica y socialmente válida.

TERCERO. Es infundado el tercer concepto de invalidez en el que la accionante manifiesta que el decreto impugnado viola la obligación del Estado de analizar circunstancias concretas, pues carece de fundamento y motivación.

Lo anterior, es así, ya que según la comisión local de derechos humanos, al momento de la creación del Decreto 532/2022 por el que se emitió la nueva legislación de seguridad social, no se tomaron en cuenta las circunstancias del contexto social del Estado y de sus trabajadores; sin embargo ignora que la ley en cuestión fue analizada y elaborada tomando en cuenta la situación actual por la que pasa el Instituto, así como las necesidades presentes y futuras de los trabajadores y sus beneficiarios, a fin de que estos no queden desprotegidos en el goce de un sustento económico futuro, debido a la crisis que afronta el Instituto.

La reforma a la actual Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, se planificó con la finalidad de mantener las finanzas estables capaces de afrontar el reto continuo del crecimiento poblacional y de mantener el esquema pensionado y para generar la sustentabilidad financiera y operativa se requirió una modificación sustancial, toda vez que el anterior quedó rebasado y resultaba inviable, debido al incremento de la esperanza de vida, el decremento en la tasa de crecimiento de nuevos trabajadores, el mal diseño en el salario regulador, así como la insuficiencia de aportaciones.

En ese sentido, en el presente caso se debe analizar el beneficio de que efectivamente se aplique la norma, es decir, si es particular o colectivo, pues como se sustenta en la exposición de motivos de la ley impugnada, estas medidas surgen para estabilizar o capitalizar al Instituto de seguridad social, por lo que se percibe que es un beneficio en pro de la colectividad y no de alguien en particular, situación por la cual y, de aplicar una ponderación para ver qué medidas y derechos deben prevalecer, si la de algunos de los trabajadores el de todos los demás, se puede determinar que es necesario y favorable seguir con la aplicación del nuevo ordenamiento, pues garantiza y asegura el pago de las pensiones actuales y futuras de los trabajadores.

De igual manera, al emitir la nueva ley, el legislador yucateco justificó cabalmente en la exposición de motivos los aspectos que originaron la reestructura del sistema pensionario, buscando en todo momento darle una sustentabilidad financiera y con ello asegurar el pago de las pensiones presentes y futuras, como se aprecia de los motivos segundo, cuarto, quinto y octavo.

Adicionalmente, como parte de las medidas tomadas ante la falta de recursos, el Congreso del Estado instauró una Comisión Especial para la Atención de la Situación del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, con la finalidad de trabajar en unión con diversos sindicatos de trabajadores, representantes patronales y demás entes sujetos de afectación por la situación del citado Instituto, por lo que de esta manera se demuestra el compromiso del órgano legislativo con la sociedad y sus necesidades a fin de conservar sus derechos y que esa colectividad pueda alcanzar una situación favorable que efectivamente garantice un sustento económico para los trabajadores y sus beneficiarios.

Dentro de las sesiones llevadas a cabo por la aludida comisión especial, las cuales son consultables en las diferentes plataformas y redes sociales del Congreso de Estado de Yucatán, mediante su gaceta parlamentaria, se realizaron diversos análisis y diagnósticos actuariales, los cuales reflejaron la realidad de cómo se encuentran las finanzas de esta Entidad, lo que sirvió de sustento a los diputados y diputadas para denotar la necesidad de realizar una reforma que permitiera asegurar a largo plazo que el Instituto cumpla con su objetivo de brindar seguridad social.

Tampoco es el caso que la ley impugnada contravenga los principios de progresividad y no regresión.

Al respecto, la Primera Sala del Alto Tribunal ya se pronunció respecto de las excepciones al principio de progresividad en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE."; de la que se concluye que en el caso de que sea necesaria una regresión en el alcance de un derecho humano, que en la especie no ocurrió, es viable y jurídicamente aceptable siempre y cuando se justifique en el alcance y tutela de un determinado derecho fundamental, siendo que en el presente caso se procuró el derecho a la seguridad social colectivo, por encima del individual.

En relación con lo anterior, conviene señalar que la Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 6096/2014, se pronunció en relación con la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, de cuyas consideraciones resulta notorio el criterio de la Suprema Corte, respecto a que el principio de progresividad, en su vertiente de no regresión, no es absoluto, máxime que también existen limitaciones a los derechos humanos y no por ello son violatorios, toda vez que es necesario analizar si con una aparente disminución de prerrogativas se busca proteger uno o más derechos y, en el presente caso, la justificación se establece en la exposición de motivos de la ley impugnada.

La reforma reclamada encuentra justificación en los siguientes elementos que encuadran con los establecidos en los criterios antes citados: a) acreditar la falta de recursos; b) demostrar que se aplicaron al máximo los recursos, o que los recursos de los que se disponía se aplicaron para tutelar otro derecho humano; lo que se explica con los hechos visiblemente notorios que atraviesa el Instituto, siendo que es de conocimiento público que la entidad se encuentra en un déficit económico, que ha llevado a que se elaboren diferentes estrategias financieras para reestructurar el flujo monetario que necesita para el cabal cumplimiento de su objetivo.

En tal virtud, se advierte que no existe argumento válido que demuestre la inconstitucionalidad de los artículos controvertidos, dado que su emisión se apega a los principios establecidos en la Carta Magna.

Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

PRIMERO. Contrario a lo alegado por la accionante, el esquema de pensiones, así como el sistema de cálculo de cuotas previsto en la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, no vulnera los principios de progresividad y no regresión tutelados por la Constitución Federal, ni exige una motivación reforzada.

Si bien dicha legislación prevé un incremento en las cuotas a cargo del trabajador, así como mayores requisitos para tener derecho a una pensión por jubilación, lo cierto es que no todos los trabajadores y pensionados se encuentran en el mismo ámbito de aplicación, dado que los transitorios establecen tres grupos de personas, esto es: nuevas generaciones, personas pensionadas o con derecho adquirido a pensión y personas en transición.

En cuanto a las personas pensionadas y aquellos que cumplían los requisitos respectivos a la entrada en vigor del Decreto impugnado, no existe violación al principio de progresividad, debido a que del artículo cuarto transitorio se advierte que ellos mantendrán su pensión en los mismos términos y condiciones en que la obtuvieron; mientras que las personas que no habían cumplido con los requisitos señalados en la ley abrogada para acceder a una pensión voluntaria o necesaria, son aquéllas denominadas en transición y, por lo cual, únicamente tienen una expectativa de derecho y no un derecho adquirido a una pensión, por lo que en relación con ellos no puede decirse que se estableció un régimen regresivo.

Conforme a la teoría de los derechos adquiridos, la pensión no es un derecho que adquieran los trabajadores al momento en que empiezan a laborar y a cotizar al Instituto, dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de los requisitos respectivos, por lo que mientras estos no se cumplan la pensión constituye una expectativa de derecho y, por tanto, el incremento en la edad mínima para tener derecho a una pensión y con ello un mayor número de años de cotización de retiro por edad y tiempo de servicios o e cesantía en edad avanzada, no afecta derechos adquiridos.

En este escenario, condicionar las modificaciones legislativas en materia de seguridad social a la expectativa de recibir prestaciones que no son definitivas sino hasta alcanzar las exigencias de la norma, daría lugar a un sistema obsoleto que ni siquiera podría cumplir con las prestaciones de los derechohabientes que ya no son acreedores de las pensiones en los términos de la legislación vigente, por tener derechos adquiridos. Es aplicable al caso la tesis de rubro: "ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO VIOLAN NORMAS INTERNACIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."

Los artículos 20, 21 y 22, en relación con el artículo octavo transitorio de la legislación de seguridad social combatida, establecen un esquema de cuotas ordinarias a título de los servidores públicos, las entidades públicas y los pensionados (**sic**), distinto al de la ley abrogada y, sin bien, la norma vigente prevé un incremento en el porcentaje de aportación a cargo de los trabajadores al servicio del Estado en funciones, ya sea en tránsito (**sic**) o de nuevo ingreso, no vulnera el principio de no regresión ni de irretroactividad de la ley.

Las cuotas y aportaciones de seguridad social tienen la naturaleza de contribuciones y, bajo esa perspectiva, de conformidad con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el aumento de dichas cuotas no implica una violación a la garantía de irretroactividad de la ley prevista en el artículo 14 constitucional, pues así como los contribuyentes, los trabajadores no adquieren el derecho a contribuir o aportar al sistema de seguridad social siempre sobre una misma base o cuota.

Máxime que es criterio de la Segunda Sala que el principio de irretroactividad no se viola tratándose de contribuciones, porque esto significaría la congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad del legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad.

Asimismo, por lo que respecta a las modificaciones al sistema de pensiones regulado en los artículos 3, fracción XXI, 107, 110, 111, 112, y 113 de la ley de seguridad social burocrática en vigor, que establece un incremento en la edad y en los años de cotización, así como una nueva fórmula para el cálculo de la pensión, el salario regulador y el incremento en éstas a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor, tampoco violan el principio de no regresión e irretroactividad, debido a que la pensión no es un derecho que adquieren los trabajadores al momento de comenzar a laborar.

Aunado a que, en el supuesto que se considere que las personas trabajadoras en transición tienen un derecho adquirido, la Suprema Corte ha señalado que cuando las medidas regresivas se justifican plenamente se deben considerar admisibles.

En el caso, la justificación de las medidas debe analizarse a la luz del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala que el poder legislativo tiene amplio margen de configuración cuando se trata de asegurar financieramente el sistema pensionario y conservar la seguridad social de los trabajadores del Estado.

En relación con la motivación reforzada, tal exigencia se actualiza cuando se emiten normas que pueden vulnerar algún derecho humano o cuando se detecta una categoría sospechosa, lo cual no acontece en el caso, pues particularmente la integración y diseño del salario regulador que opera para las personas trabajadoras en transición no afecta ningún derecho humano adquirido, ni se presenta una categoría sospechosa, por lo que la motivación exigida al legislador es ordinaria.

No obstante esta baja exigencia de motivación, el legislador señaló en la exposición de motivos del Decreto impugnado que el régimen del Instituto de seguridad social estatal se encontraba en una crisis financiera, lo que reduce su capacidad para hacer frente a sus obligaciones; de ahí que es claro que el esquema de cuotas y pensiones, incluida la figura del salario regulador, se encuentra plenamente impugnado; considerar lo contrario significaría que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se sustituya en el papel del legislador, a quien le corresponde analizar la necesidad de las modificaciones normativas que permitirían hacer viable el sistema de pensiones en el Estado.

SEGUNDO. Es infundado que el artículo 125 de la ley impugnada transgreda el derecho a un mínimo vital y la protección a la familia.

Contrariamente a lo señalado por la accionante, el esquema de disfrute de los beneficiarios sobre la pensión que recibía el titular de la misma, que prevé la reducción del monto hasta llegar al 50%, no vulnera el goce del mínimo vital, ya que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para diseñar el esquema de pensiones conforme a las necesidades financieras del Estado y definir el monto que resulta más adecuado.

El derecho al mínimo vital no implica que el Estado deba garantizar el goce de una pensión conforme a un porcentaje o monto fijo, sino más bien significa que aquél deba proveer y generar las condiciones para que las necesidades más elementales de los ciudadanos se vean satisfechas.

Luego, si conforme a la exposición de motivos del decreto impugnado, el legislador consideró que la reducción del porcentaje de la pensión que los beneficiarios recibirán al fallecimiento del pensionado titular irá disminuyendo hasta llegar al 50%, es necesario para garantizar financieramente la subsistencia del sistema de pensiones del Estado de Yucatán, se llega a la conclusión de que existe justificación constitucionalmente válida para la adopción de dicha medida.

Además de tratarse de una medida constitucionalmente válida, necesaria para garantizar la estabilidad financiera del Instituto e idónea para tal fin, se trata de una decisión legislativa que no afecta de ninguna forma los derechos de subsistencia de los beneficiarios del pensionado fallecido, pues resulta lógico y evidente que tras el fallecimiento del trabajador, decrecen los integrantes de la familia, por lo cual es susceptible que los gastos y el consumo de su familia que se beneficiaba de su pensión también se reduce tras su fallecimiento.

Es decir, si una familia disfrutaba el 100% del monto de la persona pensionada cuando ésta se encontraba con vida, es evidente que tras su fallecimiento disminuye el número de integrantes de la familia, lo cual es susceptible que repercuta en los gastos de dicha familia y, por lo tanto, resulta proporcional que el monto de la pensión del trabajador fallecido, que los beneficiarios disfrutarán, se vea también reducido.

TERCERO. Es infundado que el Gobernador y el Congreso del Estado de Yucatán no realizaron un análisis minucioso y objetivo de las circunstancias y contexto social al emitir el Decreto impugnado, toda vez que de la exposición de motivos relativa, se advierte que el legislador plasmó claramente que su objetivo central fue garantizar el pago de las pensiones presentes y futuras, con el conocimiento de que este objetivo sólo podrá cumplirse dentro del marco de un sano financiamiento, soportado por las aportaciones de las entidades públicas patronales y los afiliados en la forma gradual y equitativa que se detalla en la iniciativa de origen, así como la modificación de otros parámetros que son necesarios para darle viabilidad financiera al sistema pensionario.

Asimismo, el legislador tomó en consideración que el sistema pensionario en el Estado de Yucatán se encuentra transitando en un punto crítico, por lo que estimó necesario modificar sustancialmente el esquema pensionario.

De ahí que el Congreso local analizó a profundidad y con seriedad el contexto del esquema de seguridad social del Estado, concluyendo que de continuar el sistema como se encontraba, generaría un colapso financiero y una ruinoso descapitalización, toda vez que el importe de los egresos por concepto de pensiones, jubilaciones y distintas prestaciones, seguirá creciendo hasta alcanzar niveles económicamente insostenibles, poniendo en riesgo la seguridad económica de los pensionados actuales y futuros e incluso la fuente de trabajo que da origen al sistema de pensiones.

Así, resulta que el legislador analizó el contexto social del Estado, de la esperanza de vida de los trabajadores y pensionados y llegó a la conclusión de la necesidad de adaptar el sistema de pensiones a los tiempos para poder permitir una mayor estabilidad y rentabilidad presupuestal del instituto y con ello garantizar el derecho de las y los trabajadores a percibir una pensión.

- 18 **Alegatos.** Por escritos recibidos el dieciocho y veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, la delegada de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, formularon los alegatos que estimaron pertinentes.
- 19 **Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de cinco de diciembre de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción.

I. COMPETENCIA.

- 20 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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023³ de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 532/2022, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil veintidós.

II. OPORTUNIDAD.

- 21 De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, en el entendido de que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
- 22 En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el jueves veintiuno de julio de dos mil veintidós, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad trascurrió del viernes veintidós de julio al sábado veinte de agosto de la misma anualidad.

¹ “**Artículo 105.**- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]”

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; [...]”.

² “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]”.

³ Acuerdo General 1/2023.

“**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]”

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobrepasarse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. [...]”

⁴ “**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 impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

- 23 Luego, si el escrito de la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación el lunes veintidós de agosto de dos mil veintidós, al igual que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán depositó su recurso en la Oficina de Correos de México, es claro que su interposición resulta **oportuna**, ya que, en ambos supuestos, ello ocurrió el primer día hábil siguiente al último día del plazo para su vencimiento.

III. LEGITIMACIÓN.

- 24 La acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como la presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, fueron instadas por parte legitimada, toda vez que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ dichos organismos están facultados para promover ese medio de defensa contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
- 25 Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de la materia,⁶ establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
- 26 En el primer caso, el escrito de demanda fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de la comunicación emitida por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.⁷
- 27 Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ y 18 de su Reglamento Interno,⁹ y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el diverso 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁰
- 28 En el segundo caso, el recurso se encuentra firmado por Miguel Óscar Sabido Santana, en su carácter de Presidente del organismo de protección de derechos humanos del Estado de Yucatán, lo que demostró con copia certificada del Decreto 13/2018 publicado el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho en el medio de difusión oficial de esa entidad, por la que se le designó en dicho cargo por un periodo de cinco años a partir del día siguiente al de la publicación de ese decreto.
- 29 Aunado a que, de conformidad con lo previsto en los numerales 18, párrafo primero, fracciones I y IV, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán¹¹ y 18 de su Reglamento Interno,¹² la persona titular de la presidencia tiene la representación de ese organismo, así como la atribución legal para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes estatales expedidas por el Congreso local.

⁵ Véase nota al pie 1.

⁶ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)."

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II".

⁷ Foja 37 del expediente.

⁸ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)."

⁹ **Artículo 18.** 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".

¹⁰ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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, y (...)."

¹¹ **Artículo 18.** Facultades y obligaciones del presidente de la comisión

El presidente de la comisión tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I. Ejercer la representación legal de la comisión.

[...].

IV. Suscribir los escritos relativos a las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el Congreso, para su presentación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[...]."

¹² **Artículo 18.** El Presidente(a) es la máxima autoridad de la Comisión y a él o ella corresponde realizar, en los términos establecidos en la Ley y en este Reglamento, las funciones directivas del organismo, del cual es su representante legal".

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

- 30 El Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán señala que la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es improcedente por lo que respecta al artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 532/2022 publicado en el Diario Oficial del Gobierno local el veintiuno de julio de dos mil veintidós.
- 31 Afirma que ello es así, ya que de conforme al criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 28/2015 y 11/2015, sobre lo que debe entenderse como nuevo acto legislativo, resulta que la institución jurídica que regula la pérdida del derecho a percibir la pensión de viudez cuando el beneficiario ha contraído nuevamente matrimonio o comience a vivir en concubinato, prevista en la disposición normativa mencionada, no sufrió modificación material o sustantiva frente al diverso numeral 69, fracción III, de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de sus Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, publicada en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el viernes diez de septiembre de mil novecientos setenta y seis (abrogada).
- 32 Luego, dado que la institución jurídica establecida en el citado artículo 128, fracción VII, inciso a), de la legislación impugnada, ya existía en el esquema de pensiones previo, se puede concluir que no se está ante un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad en relación con dicho precepto normativo.
- 33 Este Tribunal Pleno considera que el argumento es **infundado**, toda vez que, en el caso, se actualiza un nuevo acto legislativo para todos los efectos procesales.
- 34 Lo anterior es así, ya que el artículo 128, fracción VII, inciso a), reclamado fue emitido a partir de un decreto que expidió la totalidad de la legislación y, de conformidad con lo dispuesto en su segundo transitorio, abrogó la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, publicada en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el diez de septiembre de mil novecientos setenta y seis.
- 35 En tal virtud, la publicación de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán debe categorizarse en su totalidad como un diverso acto legislativo que da pie a la presentación de una acción de inconstitucionalidad, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de toda una nueva normatividad que abroga la anterior; de ahí que no asista razón al Poder Ejecutivo local.
- 36 Ante lo infundado de la causa de improcedencia planteada y, al no haberse planteado alguna otra, ni advertirse por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación alguna de oficio, procede estudiar la cuestión planteada.

V. PRECISIÓN DE LA LITIS.

- 37 En su escrito de demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos precisó como normas generales cuestionadas, las que se mencionan a continuación:

CONCEPTOS DE INVALIDEZ.	PRECEPTOS IMPUGNADOS.	TEMAS.
Primero.	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 67, fracción I, en la porción normativa "y la edad". 	<ul style="list-style-type: none"> Exigencia de acreditar el requisito de "edad", para que los ascendientes de la persona servidora pública puedan tener derecho al servicio médico.
Segundo.	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 128, fracción VII, inciso a). 	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida del derecho a la pensión de viudez, cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato.
Tercero.	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 3, fracción XXI. Artículo séptimo transitorio. 	<ul style="list-style-type: none"> Previsión del salario regulador.

- 38 Por su parte, del examen de los conceptos de invalidez formulados en el escrito de demanda de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, es posible advertir que impugna lo siguiente:

CONCEPTOS DE INVALIDEZ.	PRECEPTOS IMPUGNADOS.	TEMAS.
Primero.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 110, 111, 112 y 113. • Artículos transitorios décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto. • Artículo 3, fracción XXI y 116. • Transitorio séptimo. • Artículo 20. • Artículo transitorio octavo. • Artículo 72. • Artículo 125. • Artículo 3, fracción XIX, tercer párrafo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de expresión de una motivación reforzada <u>al adoptar medidas regresivas</u> que afectan el derecho humano a la seguridad y previsión social, tanto de las personas servidoras públicas denominadas <u>en transición, así como de las de nuevo ingreso</u>, por lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> Aumento en general (nuevo ingreso) de los requisitos (edad y años de cotización) para acceder a la pensión, sin diferenciación por género. Aumento de los requisitos para que los servidores públicos en transición puedan acceder a una pensión. Previsión de un salario regulador en general (nuevo ingreso), que implica un incremento del periodo para promediar el salario de cotización sobre el que se calculará el monto de las pensiones, considerando sólo un porcentaje máximo del ochenta y cinco por ciento (85%) de ese promedio. Previsión de un salario regulador para régimen de transición, el cual toma en cuenta sólo un porcentaje de entre el cien (100%) y noventa por ciento (90%) del promedio de los últimos salarios de cotización. Aumento en general (nuevo ingreso) de las cuotas de seguridad social. Aumento gradual de las cuotas de seguridad social para las personas trabajadoras en transición. Seguro de cesantía o separación, que solamente permite retirar un quince por ciento (15%) de las aportaciones hechas por la persona servidora pública, sin ninguna otra prestación. Disminución anual de manera gradual del monto de la pensión por fallecimiento (sobrevivencia). Tope del salario de cotización mensual en cantidad de \$43,876.35 (cuarenta y tres mil ochocientos setenta y seis pesos 35/100 m.n.) del año dos mil veintidós, cantidad que se actualizará anualmente mediante el índice nacional de precios al consumidor. • Omisión del legislador local de realizar algún test que justificara las medidas regresivas.

Segundo.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 20. Artículos 125 y 127. 	<p>Incremento del porcentaje de las cuotas de seguridad social a cargo de los servidores públicos.</p> <p>La disminución anual de manera gradual del monto de la pensión por fallecimiento (sobrevivencia).</p>
Tercero.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 3, fracción XXI, 20, transitorios séptimo y octavo. • Artículos 110, 111, 112 y 113 y artículos transitorios décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto. 	<p>Omisión del legislador de justificar las medidas adoptadas, relativas al aumento de las cuotas de seguridad social y la ampliación del periodo para acceder a una pensión, las cuales implican una regresividad.</p> <p>La ley impugnada es inconstitucional al establecer condiciones regresivas y desproporcionadas, como es el aumento tanto de los requisitos para acceder a una pensión, como las cuotas relativas, el establecimiento del pago de una pensión en relación con un salario regulador y la disminución anual en las pensiones por fallecimiento otorgadas a los familiares de los servidores públicos.</p>

VI. ESTUDIO DE FONDO.

TEMA 1. Violación a los principios de seguridad social y progresividad, derivado de la falta de motivación reforzada que justificara la modificación del régimen de seguridad social local.

- 39 En los conceptos de invalidez que formula la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán plantea, sustancialmente, que la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán impugnada, establece un nuevo régimen de seguridad social, en tanto fueron modificados aspectos relativos al financiamiento y otorgamiento de las pensiones, tanto para las personas trabajadoras denominadas en transición, así como de las que ingresaron a laborar con posterioridad a la vigencia de dicha ley, mediante la adopción de medidas regresivas como son: **a)** el aumento de los requisitos para acceder a una pensión (edad y años de cotización mínimos); **b)** el incremento de las cuotas de seguridad social a cargo de las y los trabajadores; **c)** el establecimiento de un salario regulador que no sólo amplió el periodo para promediar el salario de cotización sobre el que se calculará el monto de la pensión, sino que de ese promedio sólo permite tomar en cuenta un porcentaje para tal fin; **d)** la disminución anual de la pensión por fallecimiento; sin que el legislador local expresara una motivación reforzada, al haber afectado el derecho a la seguridad y previsión social; y **e)** el establecimiento de un tope del salario de cotización mensual para el cálculo de la pensión, en cantidad de \$43,876.35 (cuarenta y tres mil ochocientos setenta y seis pesos 35/100 M.N.) del año dos mil veintidós, la cual se actualizará anualmente mediante el índice nacional de precios al consumidor.
- 40 Del mismo modo, en parte del primer concepto de invalidez, también aduce que se regula de manera regresiva el seguro de cesantía o separación, debido a que en caso de que la persona servidora pública se separe del servicio y no tenga derecho a la pensión, solamente le permite retirar un quince por ciento (15%) de sus aportaciones sociales, sin ninguna otra prestación.
- 41 Agrega que la autoridad legislativa tomó la decisión de elaborar y aprobar esas modificaciones previstas en la ley impugnada, sin que conste un análisis de proporcionalidad en el proyecto de dictamen, iniciativa, exposición de motivos o en la normativa, donde se justifique si son constitucionalmente válidas, idóneas, necesarias y estrictamente proporcionales, por lo que violentaron el derecho a la seguridad social de las y los trabajadores del Estado de Yucatán al incumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.
- 42 En tal virtud, para dar respuesta a los argumentos hechos valer, es oportuno exponer algunas consideraciones en torno al derecho a la seguridad social y el principio de progresividad.

1.1. Derecho a la seguridad social.

- 43 El artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal prevé las bases mínimas de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, como son, entre otras, la jubilación, invalidez, vejez y muerte, sin establecer los términos o condiciones conforme a las cuales deberán otorgarse dichas prestaciones, como se observa a continuación:

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

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

[...]

B.- Entre los Poderes de la Unión 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**.

[...].”

- 44 Este Tribunal Pleno ha sostenido¹³ que del precepto en comento y del proceso legislativo del cual derivó, se desprende lo siguiente:

- Que en él se instituyeron no sólo las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino también deriva el principio constitucional de la previsión social, que se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia, ante los riesgos a los que se encuentran expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.
- Se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.
- Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con igual propósito.
- Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

- 45 En función de lo cual, se ha determinado que de dicho precepto, además de las bases mínimas de seguridad social, también deriva el principio constitucional de previsión social¹⁴, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

- 46 Asimismo, al fallar el amparo en revisión 491/2021, la Segunda Sala de este Alto Tribunal señaló que *“la seguridad social, para los trabajadores burocráticos, desde una perspectiva de derecho social, se concibe como el resultado de una evolución histórica derivada de las reivindicaciones y conquistas de los servidores públicos en busca de una mejor calidad de vida para ellos y sus familias.”*

¹³ Acción de inconstitucionalidad 91/2018, resuelta el veinticinco de mayo dos mil veinte por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte preliminar, denominada “Parámetro constitucional”. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

¹⁴ Como se ha sostenido, por ejemplo, en las tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.), de rubro: “**ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL.**”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo I, página 259, registro digital 2020634; y en la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), intitulada: “**ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).**”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 2, página 553, registro digital 2001660.

- 47 Ahora bien, en relación con la implementación de regímenes de seguridad social en las entidades federativas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 40/2018¹⁵ y 91/2018¹⁶ reiteró que el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal¹⁷ faculta a las legislaturas estatales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el mencionado numeral 123 constitucional.
- 48 En esa línea, también destacó que esa facultad no constriñe a las legislaturas locales a reproducir las leyes reglamentarias del aludido numeral 123 de la Constitución Federal, sino que cuentan con libertad de configuración, siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo.
- 49 En el ámbito internacional, el derecho a la seguridad social se encuentra previsto en diversos instrumentos, como se advierte a continuación:

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

“**Artículo XVI.** Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

“**Artículo 22.** Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

“**Artículo 9.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.”

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

“**Artículo 9.** Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.”

- 50 El Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en aplicación del artículo 9 del Pacto relativo, emitió la Observación General 19 en la que desarrolló ampliamente el derecho a la seguridad social señalando, entre otras cuestiones que:

- El derecho a la seguridad social resulta fundamental para garantizar la dignidad humana ante las diversas circunstancias que privan a las personas de su capacidad para ejercer plenamente sus derechos.¹⁸

¹⁵ Fallada en sesión de dos de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos quinto, relativo al condicionamiento de prestaciones de seguridad social.

¹⁶ Véase nota al pie 13.

¹⁷ “**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...].

VI.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

[...].”

¹⁸ “1. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto) dispone que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.”

- Incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales en efectivo o en especie, sin discriminación, para procurar protección a las personas contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.¹⁹
- Los Estados Partes deben tomar medidas efectivas hasta el máximo de los recursos disponibles, para realizar plenamente el derecho de todas las personas, sin discriminación, a la seguridad social, incluido el seguro social; en el entendido de que las medidas adoptadas para proporcionar las prestaciones relativas no deben ser restrictivas y deben garantizar un disfrute mínimo de este derecho humano, mediante: a) planes contributivos que impliquen el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, o b) planes no contributivos, como los planes universales o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios.²⁰
- También incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.²¹

51 Igualmente, dicha observación especifica diversos aspectos que deben formar parte del contenido normativo del derecho a la seguridad social, destacando que, en su interpretación, es necesario **“considerar la seguridad social como un bien social y no principalmente como una mercancía o un mero instrumento de política económica o financiera”**; tales elementos son:

- **Disponibilidad.** Se refiere a la necesidad de establecer un sistema de seguridad social que asegure las prestaciones correspondientes ante los diversos riesgos e imprevistos sociales, bajo un diseño normativo estatal y en el que su administración o su supervisión sea asumida por el Estado, mediante planes sostenibles, incluidos los de las pensiones, para garantizar ese derecho a las generaciones presentes y futuras.²²
- **Riesgos e imprevistos sociales.** Determina las nueve ramas principales que debe comprender la seguridad social.²³

¹⁹ “2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”

²⁰ “4. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes deben tomar medidas efectivas y revisarlas en caso necesario, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para realizar plenamente el derecho de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, a la seguridad social, incluido el seguro social. La formulación del artículo 9 del Pacto indica que las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Estas medidas pueden consistir en:

a) Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionado en el artículo 9. Estos planes implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común.

b) Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro.”

²¹ “9. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.”

²² “1. **Disponibilidad - sistema de seguridad social.**

11. El derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema, con independencia de que esté compuesto de uno o varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz. Los planes también deben ser sostenibles, incluidos los planes de pensiones, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho.”

²³ “2. **Riesgos e imprevistos sociales.**

12. El sistema de seguridad social debe abarcar las siguientes nueve ramas principales de la seguridad social.

- a) Atención de salud [...]
- b) Enfermedad [...]
- c) Vejez [...]
- d) Desempleo [...]
- e) Accidentes laborales [...]
- f) Prestaciones familiares [...]
- g) Maternidad [...]
- h) Discapacidad [...]
- i) Sobrevivientes y huérfanos [...].”

- **Nivel suficiente.** Las prestaciones en efectivo o en especie deben ser suficientes en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficiente a la atención de salud. Asimismo, el nivel de dichas prestaciones y las formas para su acceso deben cumplir los principios de dignidad humana y no discriminación. Los Estados deben revisar periódicamente los criterios empleados para determinar el nivel suficiente. En los planes que impliquen el pago de cotizaciones para la obtención de prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe existir una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones y la cuantía de la prestación relativa.²⁴
 - **Accesibilidad.** Este aspecto incluye cinco elementos: cobertura, condiciones, asequibilidad, participación e información, y acceso físico.²⁵
- 52 Asimismo, el Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social²⁶, prevé las bases que debe cubrir el derecho de seguridad social, como son, entre otras, la asistencia médica, prestaciones económicas por enfermedad, de vejez, en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, familiares, de invalidez y de sobrevivientes.
- 53 En relación con las prestaciones en efectivo que prevé el referido instrumento normativo, encaminadas a cubrir contingencias relacionadas con la vejez, invalidez y fallecimiento, podemos advertir, entre otros, los parámetros siguientes:

Parte V. Prestaciones de Vejez.

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.

²⁴ “3. Nivel suficiente.

22. Las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, deben ser suficiente en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud, como se dispone en los artículos 10, 11 y 12 del Pacto. Además, los Estados Partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana enunciado en el preámbulo del Pacto, y el principio de la no discriminación, a fin de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden. Los métodos aplicados deben asegurar un nivel suficiente de las prestaciones. Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el Pacto. Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.”

²⁵ “4. Accesibilidad.

a) Cobertura.

23. Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación basada en algunos de los motivos prohibidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos.

b) Condiciones.

24. Las condiciones para acogerse a las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes. La supresión, reducción o suspensión de las prestaciones debe ser limitada, basarse en motivos razonables y estar prevista en la legislación nacional.

c) Asequibilidad.

25. Si un plan de seguridad social exige el pago de cotizaciones, éstas deben definirse por adelantado. Los costos directos e indirectos relacionados con las cotizaciones deben de ser asequibles para todos y no deben comprometer el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

d) Participación e información.

26. Los beneficiarios de los planes de seguridad social deben poder participar en la administración del sistema²⁰. El sistema debe establecerse en el marco de la legislación nacional y garantizar el derecho de las personas y las organizaciones a recabar, recibir y distribuir información sobre todos los derechos ofrecidos por la seguridad social de manera clara y transparente.

e) Acceso físico.

27. Las prestaciones deben concederse oportunamente, y los beneficiarios deben tener acceso físico a los servicios de seguridad social con el fin de obtener las prestaciones y la información, y hacer las cotizaciones cuando corresponda. Debe prestarse la debida atención a este respecto a las personas con discapacidades, los trabajadores migrantes y las personas que viven en zonas remotas o expuestas a desastres, así como en zonas en que tienen lugar conflictos armados, de forma que también ellas puedan tener acceso a estos servicios.

²⁶ En relación con dicho instrumento, este Tribunal Pleno emitió el criterio contenido en la jurisprudencia P.J.J. 22/2013 (10a.), de rubro: “CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, de julio de dos mil trece, Tomo 1, registro digital: 2003953.

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 28. La prestación consistirá en un pago periódico, calculado en la forma siguiente: a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66; b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 29.

1. La prestación mencionada en el artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos: a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia; b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.

2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos: a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo; o b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

[...]

Parte IX. Prestaciones de Invalidez.

Artículo 53. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de invalidez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 54. La contingencia cubierta deberá comprender la ineptitud para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad."

Artículo 56. La prestación deberá consistir en un pago periódico calculado en la forma siguiente: a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66; b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de un límite prescrito, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 57.

1. La prestación mencionada en el artículo 56 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos: a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá ser de quince años de cotización o de empleo o de diez años de residencia; o b) cuando en principio todas las personas económicamente activas estén protegidas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de tres años de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, en el transcurso del período activo de su vida, el promedio anual prescrito de cotizaciones.

2. Cuando la concesión de las prestaciones mencionadas en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos: a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, según reglas prescritas, un período de cinco años de cotización de empleo; o b) cuando en principio todas las personas económicamente activas estén protegidas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de tres años de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado en el transcurso del período activo de su vida la mitad del promedio anual prescrito de cotizaciones a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

[...].

Parte X. Prestaciones de Sobrevivientes.

Artículo 59. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de sobrevivientes, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 60.

1. La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades.

2. 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 62. La prestación deberá consistir en un pago periódico, calculado en la forma siguiente: a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66; o b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 63.

1. La prestación mencionada en el artículo 62 deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos: a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en quince años de cotización o de empleo o en diez años de residencia; o b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de este sostén de familia, en el transcurso del período activo de su vida, el promedio anual prescrito de cotizaciones.

2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos: a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de cinco años de cotización o de empleo; o b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de ese sostén de familia, en el transcurso del período activo de su vida, la mitad del promedio anual prescrito de cotizaciones a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

[...]

Artículo 71.

1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.

2. El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial.

3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

- 54 Como se observa, el Convenio en comento prevé las bases mínimas para configurar el marco normativo de los regímenes pensionarios estatales relacionados con las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el establecimiento del universo de las personas protegidas, los elementos de la contingencia cubierta, los periodos mínimos de cotización requeridos, así como los parámetros para fijar el pago de cuotas de cotización.
- 55 También es importante tener presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú*, en sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve²⁷, respecto del contenido al derecho a la seguridad social, precisó que:

“162. Asimismo, el artículo XVI de la Declaración Americana permite identificar el derecho a la seguridad social al referir que toda persona tiene derecho “a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”²⁸.

163. De igual manera, el artículo 9 del Protocolo de San Salvador establece que “1) [t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2) [c]uando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”²⁹.

164. En el ámbito universal, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁰ establece que “[t]oda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la Cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. De igual forma, el artículo 25 destaca que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado [...] y a los seguros en caso de desempleo,

²⁷ Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394.

²⁸ Aprobada en la Novena Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá, Colombia, 1948.

²⁹ Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, confirmado en la Asamblea de reunión de Asamblea General en el décimo octavo periodo ordinario de sesiones. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Perú lo firmó el 17 de noviembre de 1988 y ratificó el 17 de mayo de 1995. El artículo 9 establece que: “1) Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2) Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

³⁰ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948 en París. El artículo 25 establece que: “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". Por su parte, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) también reconoce "el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social"³¹.

[...]

167. En relación con lo anterior, el Tribunal reitera que, del artículo 45 de la Carta de la OEA, interpretado a la luz de la Declaración Americana y de los demás instrumentos mencionados, se pueden derivar elementos constitutivos del derecho a la seguridad social, como por ejemplo, que es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla³². En el caso que nos ocupa, el derecho a la seguridad social buscar proteger al individuo de situaciones que se presentarán cuando este llegue a una edad determinada en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia necesarios para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos. Esto último también da cuenta de uno de los elementos constitutivos del derecho, ya que la seguridad social deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso³³.

- 56 De esta manera se constata, tal como sostuvo la Segunda Sala al resolver los amparos directos en revisión 2204/2016³⁴ 319/2019³⁵ y 2914/2022³⁶, que el reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la seguridad social se ha realizado mediante enunciados de principio y bases mínimas, de los cuales deriva un conjunto de obligaciones a cargo del Estado.
- 57 Así, la obligación primigenia tiene que ver con la implementación de un sistema de seguridad social íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar a las personas trabajadoras y a su familia, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida³⁷ y para ello, como se dijo, la Constitución Federal reconoce a favor del legislador una amplia facultad para definir el marco regulatorio respectivo.
- 58 Sin embargo, la libertad de configuración legislativa no es irrestricta, toda vez que, como determinó este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 8/2014³⁸, tal potestad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1º constitucional.

³¹ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. Ratificado por Perú el 28 de abril de 1978. En lo pertinente a la seguridad social, el artículo 10 señala que: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 2) Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

³² Cfr. Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.2/11 rev.2, de 16 diciembre 2011, párr.62. Dicho documento fue realizado con base en las Normas y Lineamientos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 183.

³³ Cfr. Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.2/11 rev.2, de 16 diciembre 2011, párr. 62. Dicho documento fue elaborado con base en las Normas y Lineamientos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 183.

³⁴ Resuelto en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán.

³⁵ Resuelto en sesión de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. Los señores Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek, formularán voto concurrente.

³⁶ Resuelto en sesión de ocho de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

³⁷ Ver nota al pie 13.

³⁸ Fallada en sesión de once de agosto de dos mil quince, por mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I., José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna. De dicho asunto derivó el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.): "**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.** Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 10. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales."; visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 52, registro digital 2012593.

59 Desde luego, la expedición de leyes que regulan las relaciones de trabajo entre los estados y sus respectivos trabajadores, como son las de seguridad social, no son la excepción, por lo que el legislador encuentra un límite en *los parámetros o bases mínimas* de orden constitucional y convencional antes descritos, como en los demás derechos fundamentales reconocidos en nuestro orden constitucional.

1.2. Principio de progresividad.

60 El principio de progresividad está previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁹ y en diversos tratados internacionales como, por ejemplo, en el numeral 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁰ y en el 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴¹

61 La Segunda Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que ese principio implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos; mientras que el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.⁴²

62 Por su parte, la Primera Sala señala que, en términos generales, dicho principio ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.⁴³

63 Este Alto Tribunal ha reiterado que de ese mandato derivan exigencias de carácter positivo y negativo, las cuales están dirigidas a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia. En sentido positivo, se refieren a la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, mientras que, en sentido negativo, impone una prohibición de regresividad.

64 Esta expresión de no regresividad, para el legislador, se traduce en una imposibilidad para emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos.

65 En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

66 Asimismo, este Tribunal Constitucional ha sostenido que el mandato de no regresividad supone: ***“[...] que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado está obligado a no dar marcha atrás, de modo que las***

³⁹ **“Art. 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. [...]”.

⁴⁰ **“Artículo 2.**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

⁴¹ **“ARTÍCULO 26.** Desarrollo Progresivo.

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

⁴² Tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.”**, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 980, registro digital 2019325.

⁴³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 189, registro digital 2015305.

prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos⁴⁴.

- 67 Sin embargo, la imposición de no regresividad no es absoluta, pues se ha considerado que pueden existir circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental.
- 68 Al respecto, en la Observación General No. 3, el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estimó que *“las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”*⁴⁵.
- 69 En ese entendido, al resolver la contradicción de tesis 366/2013, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que la prohibición de regresividad no es absoluta, por lo que para determinar si una medida materialmente legislativa respeta dicho principio, es *“necesario tomar en cuenta si dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas, lo cual permite atender a una interpretación integral del marco constitucional...”*; es decir, debe constatarse si la medida genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se tratará de una legislación regresiva.
- 70 En relación con este mismo tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las medidas regresivas no son en sí y por sí mismas inconvencionales; sin embargo, requieren de una consideración más cuidadosa y deben justificarse plenamente, por lo que debe analizarse si la medida regresiva es compatible o no con la Convención Americana, mediante el estudio de las razones suficientes que la justifiquen⁴⁶.
- 71 De acuerdo con lo expuesto, el principio de progresividad y su faceta de no regresividad exige, esencialmente, una constante evolución de los derechos humanos sin retrocesos; sin embargo, al no ser éste un mandato absoluto, admite la posibilidad de que, un determinado nivel de protección de un derecho humano pueda ser modificado mediante medidas no tan benéficas, en respuesta a eventuales circunstancias y realidades sociales, caso en el cual, deberá analizarse cuidadosamente ***si ésta se encuentra plenamente justificada, en tanto no afecte de manera desmedida la eficacia de algún derecho.***
- 72 En tal sentido, la constitucionalidad de una medida regresiva en materia de derechos económicos, sociales y culturales depende de que supere un examen de proporcionalidad, lo que significa que la medida debe perseguir un fin constitucionalmente válido, además de ser idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto⁴⁷.

⁴⁴ Así lo resolvió la citada Sala al fallar, por mayoría de tres votos, el amparo en revisión 566/2015, es sesión celebrada el quince de febrero de dos mil diecisiete.

En ese mismo sentido, se pronunció la Segunda Sala al fallar los amparos directos en revisión 3254/2019, 7117/2019, por mayoría de cuatro votos, en sesión celebrada el trece de febrero de dos mil veinte; el 9034/2019 por mayoría de tres votos en sesión de veintiséis de agosto de dos mil veinte y 337/2020 y 3783/2020, ambos por unanimidad de cinco votos, fallados en sesiones de veintiocho de octubre de dos mil veinte y diez de marzo de dos mil veintiuno, respectivamente.

⁴⁵ “9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]”. La expresión “progresiva efectividad” se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, **todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.**”

⁴⁶ Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 103.

⁴⁷ Tesis 1a. CXXVI/2017 (10a.), de intitulada: **“DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA REGRESIVA EN LA MATERIA DEPENDE DE QUE SE SUPERE UN TEST DE PROPORCIONALIDAD.”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 46, Septiembre de 2017, Tomo I, página 219, registro digital 2015133.

73 En el entendido de que, en el presente caso, la accionante aduce una modificación de diversos parámetros que implican un retroceso en el régimen de seguridad social, en contraste con lo previsto en la ley derogada (regresividad normativa⁴⁸), lo que significa que en principio es necesario advertir si las normas impugnadas, efectivamente, restringen o suprimen los derechos o beneficios que se habían reconocido anteriormente.

1.3. Análisis de los parámetros establecidos en las normas impugnadas.

74 Es importante recordar que, en su escrito de demanda, la Comisión estatal de derechos humanos atribuye un reproche de regresividad al nuevo esquema pensionario (para personas de recién ingreso) previsto en la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán vigente, así como el aplicable a las personas servidoras públicas denominadas en transición⁴⁹, es decir, aquellas que iniciaron a laborar con anterioridad a la reforma de mérito, en razón de que: i) se aumentaron los requisitos de edad y años de cotización mínimos para acceder a las diferentes pensiones; ii) se incrementaron las cuotas a cargo de las personas servidoras públicas; iii) se estableció un salario regulador, el que, además de haber ampliado el periodo para promediar el salario de cotización sobre el que se calculará el monto de la pensión, sólo permite tomar en cuenta un porcentaje de ese promedio para tal fin; iv) se previó la disminución gradual del monto de la pensión por fallecimiento, de forma anual; y v) se estableció un tope máximo al salario de cotización para el cálculo de la pensión, de acuerdo con la cantidad de \$43,876.35 (cuarenta y tres mil ochocientos setenta y seis pesos 35/100 M.N.) del año dos mil veintidós, que anualmente se actualizará conforme al índice nacional de precios al consumir, en lugar de los ocho (8) salarios mínimos mensuales que antes configuraban ese parámetro.

75 Y, adicionalmente, alega que también representa un retroceso la nueva regulación del seguro de cesantía o separación, ya que establece que las personas que se separen del servicio por cualquier causa y no alcancen a pensionarse, podrán retirar sus cuotas, pero solamente por un quince por ciento (15%), sin ninguna otra prestación.

76 En tal virtud, es oportuno acudir tanto a la legislación abrogada como a la vigente para constatar, en un primer paso, si existe una variación en los términos y condiciones del nuevo sistema de seguridad social, señalados por la comisión accionante; en segundo lugar, se evaluará si la diferencia detectada evidencia alguna disminución en su regulación susceptible de incidir en los derechos de los servidores públicos; y, en tercer lugar, de ser necesario, se realizará un análisis cuidadoso, mediante un examen de proporcionalidad, para determinar si existen razones suficientes que justifiquen la adopción de las medidas regresivas.

1.3.1. Análisis de existencia de la modificación.

1.3.1.1. Análisis de la existencia de modificación. Edad mínima y periodos de cotización.

77 Por lo que ve a la modificación de la edad mínima y los periodos de cotización para tener derecho a una pensión, se advierte lo siguiente:

Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal (abrogada)	Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (vigente)
<p>CAPÍTULO OCTAVO Jubilaciones y Pensiones</p> <p>Artículo 63. Los servidores públicos adquieren derecho a pensión:</p> <p>I.- Por jubilación necesaria al cumplir <u>55 años de edad y 15 o más años de aportaciones;</u></p>	<p>“Sección segunda Pensiones por retiro</p> <p>Artículo 110. Pensión por jubilación.</p> <p>La persona servidora pública que cuente con <u>treinta y cinco años de cotización y sesenta y cinco años de edad</u> tendrá derecho a una pensión por jubilación. [...]”</p>

⁴⁸ Tesis 1ª. CXXVII/2017 (10ª), de rubro: “DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. FORMA DE ACREDITAR LA EXISTENCIA DE LAS MEDIDAS REGRESIVAS DE RESULTADOS Y NORMATIVA.”, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 46, Septiembre de 2017, Tomo I, Página 219, registro digital 2015132.

⁴⁹ Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

“Artículos transitorios

[...]

Sexto. Personas servidoras públicas en transición

Las personas servidoras públicas que se hayan afiliado al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, con fecha anterior a la entrada en vigor de este decreto y que no estén en el supuesto de su artículo cuarto transitorio, serán consideradas como personas servidoras públicas en transición, a las cuales les aplicarán las excepciones descritas en los siguientes artículos transitorios.”

<p>II.- Por jubilación voluntaria cuando hayan alcanzado <u>30 años de aportaciones, sin límite de edad</u>;</p> <p>III.- Por inhabilitación, cuando se hayan perdido las facultades físicas o intelectuales necesarias para el desempeño normal del servicio. La obligación para el Instituto queda condicionada a que se hayan pagado íntegra y normalmente las aportaciones por el tiempo de servicios. La inhabilitación podrá ser:</p> <p>a) A causa de consecuencia del servicio, en cuyo caso el derecho a pensión se adquiere cualquiera que sea el tiempo de aportaciones.</p> <p>b) Por causas ajenas al servicio, en cuyo caso el derecho a pensión se adquiere cuando los sujetos de esta ley hayan alcanzado <u>quince o más años de aportaciones.</u></p> <p>“Artículo 65. Los familiares o dependientes económicos del servidor público adquieren el derecho a pensión:</p> <p>I.- Al fallecer el servidor público, si su fallecimiento acaeció a causa o consecuencia del servicio y hubiere pagado normalmente las aportaciones que señala esta Ley.</p> <p>II.- Al fallecer el servidor público, por causas ajenas al servicio, si tenía <u>15 o más años de aportaciones</u>; y</p> <p>III.- Al fallecer el servidor público pensionado.”</p>	<p>“Artículo 111. Pensión por retiro anticipado.</p> <p>La persona servidora pública que haya cumplido <u>sesenta años de edad y treinta y cinco años de cotización</u> tendrá derecho a la pensión por retiro anticipado.</p> <p>[...].”</p> <p>“Artículo 112. Pensión por vejez.</p> <p>La persona servidora pública que haya cumplido <u>veinte años de cotización y sesenta y cinco años de edad</u> tendrá derecho a la pensión por vejez.</p> <p>[...].”</p> <p>“Artículo 113. Pensión por retiro anticipado en edad avanzada.</p> <p>La persona servidora pública que haya cumplido <u>veinte años de cotización y sesenta años de edad</u> tendrá derecho a la pensión por retiro anticipado en edad avanzada.</p> <p>[...].”</p> <p>“Sección cuarta</p> <p>Pensiones por invalidez por causas ajenas al trabajo</p> <p>Artículo 119. Pensión por invalidez por causas ajenas al trabajo.</p> <p>La pensión por invalidez se otorgará a las personas servidoras públicas que se inhabiliten física o mentalmente en términos de lo previsto en esta ley, por causas ajenas al desempeño de su cargo, empleo o comisión, <u>que hayan pagado sus cuotas al instituto al menos durante cinco años.</u></p> <p>[...].”</p> <p>“Sección quinta Pensiones por fallecimiento</p> <p>Artículo 127. Fallecimiento por causas ajenas al riesgo de trabajo.</p> <p>Cuando una persona servidora pública fallezca, por una causa que no se considere como riesgo de trabajo, sus personas beneficiarias, en el orden establecido en el artículo 128 de esta ley, tendrán derecho a una pensión por fallecimiento por causas ajenas al trabajo, siempre y cuando la persona servidora pública hubiera <u>cotizado al menos cinco años</u> al instituto. El monto de dicha pensión será un porcentaje de su salario regulador de acuerdo con el factor C referido en el artículo 119 de esta ley.</p> <p>[...].”</p>
---	---

“Artículos transitorios

[...]

Décimo. Pensión por jubilación de las personas servidoras públicas en transición.

Tratándose de las personas servidoras públicas en transición tendrán derecho a una pensión por jubilación a que se refiere el artículo 110 de esta ley, cuando tengan al menos una antigüedad conforme a la siguiente tabla:

Años que faltan para cumplir 30 años de cotización al momento de la entrada en vigor de esta ley	Antigüedad requerida
0 y 1	30
2 y 3	31
4 y 5	32
6 y 7	33
8 y 9	34
10 o más	35

[...].”

Décimo primero. Pensión por vejez de las personas servidoras públicas en transición.

Tratándose de las personas servidoras públicas en transición tendrán derecho a la pensión por vejez a que se refiere el artículo 112 de esta ley, la cual se otorgará cuando la persona afiliada tenga al menos quince años de antigüedad en el servicio y una edad de acuerdo con la siguiente tabla:

Año	Edad requerida
2022 – 2023	55
2024 – 2025	56
2026 – 2027	57
2028 – 2029	58
2030 – 2031	59
2032 – 2033	60
2034 – 2035	61
2036 – 2037	62
2038 – 2039	63
2040 – 2041	64
2042 o posterior	65

[...].”

“Décimo segundo. Pensión por retiro anticipado en edad avanzada de las personas servidoras públicas en transición.

Tratándose de las personas servidoras públicas en transición, podrán acceder a la pensión por retiro anticipado en edad avanzada a que se refiere el artículo 113 de esta ley a partir de los sesenta años de edad, el monto de esta pensión se reducirá un cinco por ciento con respecto al beneficio que le hubiere correspondido en la pensión descrita en el artículo décimo primero transitorio de este decreto, por cada año que le falte para cumplir con la edad descrita en estos.”

<p>“Décimo tercero. Pensión por invalidez por causas ajenas al trabajo de las personas servidoras públicas en transición.</p> <p>Tratándose de las personas servidoras públicas en transición, el monto de la pensión por invalidez por causas ajenas al trabajo a que se refiere el artículo 119 de esta ley, será el resultado de la multiplicación del salario regulador establecido en el artículo séptimo transitorio de este decreto por el factor E en función de los años de cotización al momento de la invalidez de acuerdo con la siguiente tabla:</p>			
Años de cotización	Factor E	Años de cotización	Factor E
5 a 15	0.5000	23	0.7550
16	0.5300	24	0.7900
17	0.5600	25	0.8250
18	0.5900	26	0.8600
19	0.6200	27	0.8950
20	0.6500	28	0.9300
21	0.6800	29	0.9650
22	0.7200	30 o más	1.0000
<p>“Décimo cuarto. Pensión por fallecimiento por causas ajenas al trabajo de las personas servidoras públicas en transición.</p> <p>Tratándose de las personas servidoras públicas en transición, el monto de la pensión por fallecimiento por causas ajenas al riesgo de trabajo a que se refiere el artículo 127 de esta ley, será el resultado de la multiplicación del salario regulador por el factor E señalado en el artículo décimo tercero transitorio de este decreto.”</p>			

- 78 Según se aprecia, el Capítulo Octavo de la legislación de seguridad social burocrática del Estado de Yucatán abrogada, regulaba las jubilaciones y pensiones a que tenían derecho las personas servidoras públicas.
- 79 Entre las prestaciones que se encontraban condicionadas a los requisitos de edad y/o periodos de cotización mínimos, se preveía: a) la jubilación, en modalidad de *necesaria* y *voluntaria*; b) la pensión por inhabilitación por causas ajenas al servicio; y c) la pensión por fallecimiento por causas ajenas al servicio.
- 80 Para la **jubilación necesaria** se requería un mínimo de cincuenta y cinco (55) años de edad y por lo menos quince (15) años de cotizaciones; para la **jubilación voluntaria** treinta (30) años de aportaciones sin límite de edad; y para las **pensiones por inhabilitación y por fallecimiento, por causas ajenas al servicio** un mínimo de quince (15) años de cotizaciones; *sin diferenciación de género*.
- 81 Por su parte, la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán impugnada, regula de manera diferente el régimen pensionario, en el que se establecen diversas modalidades de pensión, entre ellas: a) jubilación; b) retiro anticipado; c) vejez; d) retiro anticipado en edad avanzada; e) invalidez por causas ajenas al trabajo; y f) fallecimiento por causas ajenas al trabajo; las cuales, según corresponde, están condicionadas a una edad y/o periodos de cotización mínimos.
- 82 La **pensión por jubilación** requiere sesenta y cinco (65) años de edad y treinta y cinco (35) años de cotizaciones; la **pensión por retiro anticipado** sesenta (60) años de edad y treinta y cinco (35) de cotizaciones; la **pensión por vejez** sesenta y cinco (65) años de edad y veinte (20) años de cotizaciones; la **pensión por retiro anticipado en edad avanzada** sesenta (60) años de edad y veinte (20) años de cotizaciones; las **pensiones de invalidez y por fallecimiento, por causas ajenas al trabajo** un mínimo de cinco (5) años de cotizaciones.

- 83 De lo que se desprende que, únicamente, las pensiones destinadas a cubrir la contingencia de supervivencia de la persona trabajadora después del retiro, son las que representan una variación en ascenso en los requisitos para su otorgamiento, en relación con las previstas en la ley abrogada, ya que las diversas que protegen otro tipo de eventos como la invalidez y el fallecimiento de la persona servidora pública, por causas ajenas al servicio, presentan una disminución en los periodos de cotización requeridos. De ahí que, por lo que ve al alegato de aumento de los requisitos de acceso a la pensión, sólo serán materia de análisis las pensiones de supervivencia, ya que son las que establecieron condiciones superiores en relación con las reguladas en la legislación anterior; sin que pueda advertirse una disminución en el nuevo ordenamiento por no establecer un régimen diferenciado, por cuestión de edad mínima, entre mujeres y hombres, dado que la ley abrogada no lo reguló así.
- 84 Ahora bien, según se pudo advertir, el diseño establecido en la nueva ley de seguridad social burocrática del Estado de Yucatán, suprimió las modalidades de jubilación *necesaria* y *voluntaria*, previstas en la legislación, para establecer las pensiones de jubilación, retiro anticipado, vejez y retiro anticipado en edad avanzada, sin que ninguna de las pensiones actuales coincidan en el parámetro de las condiciones exigidas anteriormente, como se observa a continuación:

Modalidad de pensión	<i>Necesaria</i> (Ley anterior)	Jubilación (actual)	Retiro anticipado (actual)	Vejez (actual)	Retiro anticipado en edad avanzada (actual)
Edad mínima (años)	55	65	60	65	60
Periodos de cotización mínimos (años)	15	35	35	20	20

Modalidad de pensión	<i>Voluntaria</i> (Ley anterior)	Jubilación (actual)	Retiro anticipado (actual)	Vejez (actual)	Retiro anticipado en edad avanzada (actual)
Edad mínima (años)	Sin límite	65	60	65	60
Periodos de cotización mínimos (años)	30	35	35	20	20

- 85 Tal comparativa permite concluir que, en el rubro en análisis, el nuevo régimen pensionario estableció, en general, un aumento en los requisitos de las pensiones en cuanto a edad y años de cotización.
- 86 Lo que es así, ya que, del contraste entre la anterior jubilación *necesaria* y las modalidades de pensiones de jubilación, retiro anticipado, vejez y retiro anticipado en edad avanzada, contempladas en la legislación vigente, se obtiene que las actuales son superiores en los requisitos que exigía la denominada jubilación *necesaria*.
- 87 Y por lo que ve a la comparativa entre la jubilación *voluntaria* y las mencionadas pensionadas del nuevo régimen, también se advierte un incremento, en general. En efecto, aun cuando las nuevas pensiones de vejez y retiro anticipado en edad avanzada exigen sólo veinte (20) años de cotizaciones, en lugar de los treinta (30) años que pedía la *voluntaria* en el sistema anterior, lo cierto es que antes no se exigía límite de edad en esa modalidad, mientras que ahora todas las modalidades de pensión contemplan el requisito de la edad mínima en un rango de sesenta (60) a sesenta y cinco (65) años; lo que reduce en la exigencia de cumplir con un requisito adicional, que no solicitaba la jubilación *voluntaria*.
- 88 Esas modificaciones también impactaron a las personas trabajadoras denominadas en transición, esto es, quienes ya se encontraban laborando y cotizando bajo el régimen de seguridad social anterior. En el entendido de que, con excepción de la pensión de retiro, para la que no se previó un régimen transitorio, para las restantes modalidades se establecieron reglas atemperadas, con cierta afinidad a las pensiones anteriores, como se advierte a continuación:

Modalidad de pensión	Voluntaria (Ley anterior)	Jubilación para personas en transición (actual)
Edad mínima (años)	Sin límite	No prevé edad mínima requerida
Periodos de cotización mínimos (años)	30	De 30 a 35 años de servicio, dependiendo el número de años que les falten para cumplir 30 años de cotización, a partir de la entrada en vigor de la ley.

Modalidad de pensión	Necesaria (Ley anterior)	Vejez para personas en transición (actual)	Retiro anticipado en edad avanzada para personas en transición (actual)
Edad mínima (años)	55	Desde 55 años para quienes cumplan esa edad en los años dos mil veintidós y os mil veintitrés y 1 año más por cada bienio hasta un tope de 65 años para el año 2042 en adelante.	Menos de 60 (con una reducción del cinco por ciento (5%) con respecto al beneficio que le hubiere correspondido en la pensión de vejez del régimen transitorio, por cada año que le falte para cumplir con la edad relativa.
Periodos de cotización mínimos (años)	15	15 (años de servicio)	20

89 En tal virtud, la modificación que se aprecia consiste en el aumento de la edad y años de cotización mínimos de las nuevas pensiones de supervivencia de jubilación, retiro anticipado, vejez y retiro anticipado en edad avanzada, para trabajadores de nuevo ingreso, así como en las de jubilación, vejez y retiro anticipado en edad avanzada, de las personas en transición, en los términos descritos.

1.3.1.2. Análisis de la existencia de modificación. Cuotas de seguridad social.

90 Por cuanto hace al tema de la modificación de **las cuotas** a cargo de las personas servidoras públicas, las legislaciones en comento señalan:

Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal (abrogada)	Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (vigente)
<p>“Artículo 8. Para cubrir las obligaciones y compromisos del Instituto, así como para satisfacer los gastos de administración, se constituye su patrimonio, con los siguientes bienes, derechos y privilegios:</p> <p>[...]</p> <p>II.- <u>Las aportaciones ordinarias a título de cuotas a cargo de los servidores públicos</u>, en los siguientes términos: <u>un dos por ciento de su sueldo básico</u>, que comprende el sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación, <u>para cubrir los seguros de enfermedades y de maternidad</u>; y <u>un seis por ciento para tener derecho a las demás prestaciones</u>. Los servidores públicos que perciban por jornada normal de trabajo únicamente el salario mínimo quedan relevados del pago de las aportaciones ordinarias que se fijan en esta fracción, las cuales estarán a cargo exclusivo de las entidades públicas estatales.</p> <p>[...].”</p>	<p>“Artículo 20. Cuotas de las personas servidoras públicas</p> <p><u>Toda persona servidora pública deberá cubrir al instituto una cuota obligatoria equivalente al 15% de su salario de cotización</u>. Dicha cuota se aplicará de la siguiente forma:</p> <p>I. 13% para el fondo de pensiones.</p> <p>II. 2% para el fondo de servicio médico.</p> <p>Las personas servidoras públicas que perciban por jornada normal de trabajo únicamente el salario mínimo quedan relevadas del pago de las cuotas previstas en este artículo, las cuales serán cubiertas por la entidad pública en donde presten sus servicios.”</p>

	<p>“Octavo. Cuotas de las personas servidoras públicas en transición.</p> <p>Tratándose de las personas servidoras públicas en transición, <u>las cuotas a que se refiere la fracción I del artículo 20 de esta ley, serán de un porcentaje de su salario de cotización establecido en el artículo séptimo transitorio de este decreto, de acuerdo con la siguiente tabla:</u></p> <table border="1" data-bbox="885 415 1377 693"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2022</td> <td>6.00%</td> </tr> <tr> <td>2023</td> <td>7.00%</td> </tr> <tr> <td>2024</td> <td>8.00%</td> </tr> <tr> <td>2025</td> <td>9.00%</td> </tr> <tr> <td>2026</td> <td>10.00%</td> </tr> <tr> <td>2027</td> <td>11.00%</td> </tr> <tr> <td>2028</td> <td>12.00%</td> </tr> <tr> <td>2029 en adelante</td> <td>13.00%</td> </tr> </tbody> </table> <p><u>Las cuotas a que se refiere la fracción II del artículo 20 de esta ley, serán del 2.00%</u> del salario de cotización del servidor público en transición.</p> <p>Las personas servidoras públicas en transición que perciban por jornada normal de trabajo únicamente el salario mínimo, quedan relevados del pago de las cuotas que se fijan en este artículo transitorio, las cuales serán cubiertas por la entidad pública en donde presten sus servicios.”</p>	Año	Porcentaje	2022	6.00%	2023	7.00%	2024	8.00%	2025	9.00%	2026	10.00%	2027	11.00%	2028	12.00%	2029 en adelante	13.00%
Año	Porcentaje																		
2022	6.00%																		
2023	7.00%																		
2024	8.00%																		
2025	9.00%																		
2026	10.00%																		
2027	11.00%																		
2028	12.00%																		
2029 en adelante	13.00%																		

- 91 Lo anterior pone de manifiesto que las cuotas de seguridad social a cargo de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso aumentaron, en términos generales, de un ocho por ciento (8%) del sueldo básico, a un quince por ciento (15%) del salario de cotización, esto es, casi el doble de lo que aportaban anteriormente.
- 92 Esto es así, ya que, con independencia de la denominación de *sueldo básico*, que refería la ley anterior y *salario de cotización*, a que alude la ley vigente, lo cierto es que ambos comprenden los mismos conceptos, esto es, sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación, tal como se advierte de los artículos 8, fracción II, de la ley anterior, transcrito en el cuadro anterior y el diverso 4, fracción XIX, de la ley vigente⁵⁰.
- 93 Los aumentos de las cuotas del dos por ciento (2%) destinado al fondo de servicio médico y del trece por ciento (13%) reservado al fondo de pensión, también tuvieron un impacto en las obligaciones contributivas de las personas servidoras públicas en transición; en el entendido de que para la aplicación de este último porcentaje del trece por ciento (13), se previó un aumento gradual de uno por ciento (1%) anual, comenzando en seis por ciento (6%) en el año dos mil veintidós hasta llegar al trece por ciento (13%) en el año dos mil veintinueve; mientras que para el 2% no hay tal mecánica progresiva.
- 94 Lo que significa que, a partir del año dos mil veintidós, la cuota que deberán cubrir las personas trabajadoras en transición será en función de un ocho por ciento (8%) total, para el siguiente será del nueve por ciento (9%) y así seguirá aumentando en uno por ciento (1%), hasta llegar al máximo de quince por ciento (15%) en el año de dos mil veintinueve.
- 95 De lo que se sigue existe una modificación, en aumento, de las cuotas sociales para las personas trabajadoras de nuevo ingreso y en transición.

⁵⁰ “Artículo 3. Definiciones

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

[...]

XIX. Salario de cotización: se integra únicamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación.

[...].”

1.3.1.3. Análisis de la existencia de modificación. Salario regulador.

96 Ahora bien, por lo que ve a la **base para establecer el monto de la pensión**, las legislaciones anterior y actual, disponen lo siguiente:

<p>Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal (abrogada)</p>	<p>Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (vigente)</p>																		
<p>“Artículo 61. Jubilación es la relevación de la obligación del servidor público de seguir desempeñando su empleo en razón de edad, de su tiempo de servicios o por imposibilidad física o mental, con derecho a percibir en calidad de pensión el total o parte de <u>su último sueldo</u>. El Instituto está obligado a pagar las pensiones por jubilación y de otra índole que se consignent en la presente Ley.”</p> <p>“Artículo 70. Para los efectos de esta ley, se considerará como <u>sueldo último el promedio mensual de todas las percepciones computables al servidor público, correspondientes a los dos años inmediatos anteriores a la fecha de la baja</u> que emita la entidad pública en la que laboraba.</p> <p>Las percepciones computables de que se ocupa el párrafo anterior serán las que correspondan específicamente a la retribución de los servicios prestados a las Entidades Públicas, conforme aparezcan consignadas en las respectivas partidas de sus presupuestos de egresos y sobre las cuales se hayan pagado normal e íntegramente las aportaciones al Instituto. No se considerarán los viáticos, gratificaciones, gastos de representación y otras percepciones semejantes.”</p>	<p>“Artículo 3. Definiciones.</p> <p>Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>[...]</p> <p>XXI. Salario regulador: equivale al ochenta y cinco por ciento del <u>promedio ponderado de los salarios de cotización que percibió la persona servidora pública durante los últimos veinte años</u> de su vida activa como trabajador en una o más entidades públicas, previa actualización con base en el índice nacional.</p> <p>[...]”.</p> <p>Séptimo. Salario regulador de las personas servidoras públicas en transición.</p> <p>Tratándose de las personas servidoras públicas en transición, <u>el salario regulador</u> a que se refiere la fracción XXI del artículo 3 de esta ley, será un porcentaje del <u>promedio ponderado de los últimos salarios de cotización</u> que hubiera percibido la persona servidora pública, previa actualización con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, <u>dependiendo de los años que a la fecha de entrada en vigor de este decreto le falten para cumplir treinta años de cotización</u> conforme a la siguiente tabla:</p> <table border="1" data-bbox="857 1388 1385 1822"> <thead> <tr> <th>Años que faltan para cumplir 30 años de cotización al momento de la entrada en vigor de esta ley</th> <th>Número de meses a promediar</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>24</td> <td>100.00%</td> </tr> <tr> <td>1 y 2</td> <td>24</td> <td>95.00%</td> </tr> <tr> <td>3 y 4</td> <td>36</td> <td>93.00%</td> </tr> <tr> <td>5 y 6</td> <td>48</td> <td>91.00%</td> </tr> <tr> <td>7 o más</td> <td>60</td> <td>90.00%</td> </tr> </tbody> </table>	Años que faltan para cumplir 30 años de cotización al momento de la entrada en vigor de esta ley	Número de meses a promediar	Porcentaje	0	24	100.00%	1 y 2	24	95.00%	3 y 4	36	93.00%	5 y 6	48	91.00%	7 o más	60	90.00%
Años que faltan para cumplir 30 años de cotización al momento de la entrada en vigor de esta ley	Número de meses a promediar	Porcentaje																	
0	24	100.00%																	
1 y 2	24	95.00%																	
3 y 4	36	93.00%																	
5 y 6	48	91.00%																	
7 o más	60	90.00%																	

- 97 Según se advierte, para el cálculo de la jubilación y pensiones previstas en la ley anterior, debía considerarse el *último sueldo* de la persona trabajadora, consistente en el promedio mensual de todas las percepciones computables al servidor público, correspondientes a *los dos (2) años inmediatos anteriores a la fecha de su baja*; mientras que la legislación vigente establece que la pensión se calcula con base en el *salario regulador*, el cual equivale *al ochenta y cinco por ciento del promedio ponderado de los salarios de cotización que percibió la persona servidora pública durante los últimos veinte (20) años* de su vida laboral, previa actualización con base en el índice nacional.
- 98 Por lo que se constata que el establecimiento del *salario regulador* implicó, por un lado, la ampliación del periodo que se toma para obtener el promedio del sueldo percibido por la persona trabajadora, con el que se calculará el monto de la pensión, pero también destaca que de ese promedio únicamente será tomado en cuenta el ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio obtenido, para elaborar dicho cálculo.
- 99 Asimismo, en tratándose de las personas trabajadoras en transición, de acuerdo con los años que les falten a dichas personas para cumplir treinta (30) años de cotización a partir de la vigencia de la nueva ley, se definirá cuál es la temporalidad para obtener el promedio de los salarios mensuales, así como el porcentaje de dicho promedio.
- 100 En este sentido, de acuerdo con el séptimo transitorio, sólo las personas en transición que acrediten 30 años de cotización en el primer año de vigencia de la ley, les aplicarán requisitos como en la ley anterior, es decir, el promedio de los salarios de los dos (2) últimos años y un cien por ciento (100%) del promedio de ese salario.
- 101 Mientras que en el segundo año se seguirá aplicando la temporalidad de dos (2) años de los últimos salarios, pero con una disminución en el porcentaje de ese promedio, ya que sólo se tendrá en consideración el noventa y cinco por ciento (95%).
- 102 A partir del tercer año en adelante, el periodo del promedio de los últimos salarios fluctuará en un rango de treinta y seis (36) a sesenta (60) meses, es decir, de tres (3) hasta un máximo de cinco (5) años; en tanto que los porcentajes irán disminuyendo de noventa y tres (93%) a noventa por ciento (90%).
- 103 Cuestión que permite corroborar que la nueva legislación, contempla la ampliación del periodo de los salarios de cotización y porcentajes parciales de ese salario para el cálculo de la pensión, tanto para personas de nuevo ingreso, como para las del régimen transitorio.

1.3.1.4. Análisis de la existencia de modificación. Disminución gradual de la pensión por fallecimiento.

- 104 Luego, por lo que ve al **pago de las pensiones por fallecimiento**, las legislaciones en comento señalan lo siguiente:

Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal (abrogada)	Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (vigente)
<p>“Artículo 66. La cuota diaria de la pensión a los familiares o dependientes económicos del servidor público se fijará como sigue:</p> <p>I.- Por fallecimiento del servidor público a causa o consecuencia del servicio: El sueldo último del que disfrutaba al ocurrir el fallecimiento;</p>	<p>Artículo 125. Fallecimiento de las personas pensionadas.</p> <p>Las personas beneficiarias, en el orden establecido en el artículo 128, a la muerte de una persona pensionada, tendrán derecho a una pensión cuyo monto será igual a un porcentaje de la pensión que</p>

<p>II.- Por fallecimiento del Servidor Público por causas ajenas al servicio; se aplicarán las tablas de la fracción I del Artículo 64.⁵¹</p> <p>III.- Por fallecimiento del servidor público pensionado, la última pensión que se le había concedido por jubilación o inhabilitación.”</p> <p>“Artículo 82. Cuando existan varias personas que tengan derecho a una pensión, la cuota diaria se dividirá en partes iguales. Al fallecer o perder sus derechos una o varias de aquellas personas, la parte o las partes de la pensión que les correspondía quedará a beneficio del patrimonio del Instituto. Se mantendrá íntegra la cuota diaria total de la pensión, si entre los partícipes con derechos vigentes se encuentra el cónyuge superviviente o la concubina reconocida legalmente.”</p>	<p>recibía el titular, actualizada conforme a lo dispuesto en esta ley, de acuerdo con la siguiente tabla:</p> <table border="1" style="margin: 10px auto;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Años disfrutados de pensión de los beneficiarios</th> <th style="text-align: center;">Porcentaje de la pensión que recibía el titular (actualizada)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td style="text-align: center;">1</td><td style="text-align: center;">100%</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">2</td><td style="text-align: center;">90%</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">3</td><td style="text-align: center;">80%</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">4</td><td style="text-align: center;">70%</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">5</td><td style="text-align: center;">60%</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">6 en adelante</td><td style="text-align: center;">50%</td></tr> </tbody> </table> <p>El pago será retroactivo a partir del día siguiente al del deceso de la persona servidora pública o persona pensionada.”</p> <p>Artículo 126. Fallecimiento por riesgo de trabajo.</p> <p>En caso de fallecimiento por riesgo del trabajo de una persona servidora pública, sus personas beneficiarias, en el orden establecido en el artículo 128 de este ordenamiento, tendrán derecho a que el instituto les pague una pensión por fallecimiento por riesgos de trabajo equivalente al cien por ciento del salario regulador.</p> <p>Artículo 127. Fallecimiento por causas ajenas al riesgo de trabajo.</p> <p>Cuando una persona servidora pública fallezca, por una causa que no se considere como riesgo de trabajo, sus personas beneficiarias, en el orden establecido en el artículo 128 de esta ley, tendrán derecho a una pensión por fallecimiento por causas ajenas al trabajo, siempre y cuando la persona servidora pública hubiera cotizado al menos cinco años al instituto. El monto de dicha pensión será un porcentaje de su salario regulador de acuerdo con el factor C referido en el artículo 119 de esta ley.</p> <p>La pensión se ajustará de acuerdo con lo establecido en el artículo 125 de esta ley.</p>	Años disfrutados de pensión de los beneficiarios	Porcentaje de la pensión que recibía el titular (actualizada)	1	100%	2	90%	3	80%	4	70%	5	60%	6 en adelante	50%
Años disfrutados de pensión de los beneficiarios	Porcentaje de la pensión que recibía el titular (actualizada)														
1	100%														
2	90%														
3	80%														
4	70%														
5	60%														
6 en adelante	50%														

⁵¹ “**Artículo 64.** La cuota de la pensión que se pague al servidor público, a título de jubilación, se fijará como sigue:

I.- Por jubilación necesaria o voluntaria, el tanto por ciento del sueldo último, en relación con los años de aportaciones, conforme a la tabla siguiente:

Años de aportaciones	Porcentaje
15	50.00%
16	52.50%
17	55.00%
18	57.50%
19	60.00%
20	62.50%
21	65.00%
22	67.50%
23	70.00%
24	72.50%
25	77.50%
26	82.50%
27	87.50%
28	90.00%
29	95.00%
30	100.00%

[...].”

- 105 De lo anterior, se desprende que, a diferencia de las condiciones en que se otorgaban las diversas pensiones por fallecimiento en la legislación anterior; en la nueva ley impugnada se dispone que en las modalidades de pensión por *fallecimiento de las personas pensionadas y fallecimiento por causas ajenas al riesgo de trabajo*, de trabajadores de nuevo ingreso, irá decreciendo porcentualmente el monto en que se hubieren concedido, de manera que sólo en el primer año los beneficiarios gozarán de la pensión en un cien por ciento (100%), disminuyendo de manera secuencial en un diez por ciento (10%) por cada año subsecuente, hasta llegar al sexto año a un cincuenta por ciento (50%) del monto que se fijó inicialmente.

1.3.1.5. Análisis de la existencia de modificación. Límite del salario de cotización.

- 106 En lo que ve al aspecto del **tope máximo al salario de cotización** que sirve como base para fijar el monto de la pensión, se observa la siguiente regulación:

<p align="center">Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal</p> <p align="center">(abrogada)</p>	<p align="center">Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (vigente)</p>
<p>“Artículo 73. La cuota diaria de jubilación o pensión que se conceda conforme a esta ley en ningún caso será mayor de ocho veces el salario mínimo general vigente a la fecha de jubilación. Ninguna entidad pública o servidor público tendrá la obligación de cubrir aportaciones ordinarias que excedan las correspondientes al importe de la máxima jubilación o pensión establecida en este artículo. Los sujetos de esta ley y el Instituto cuidarán que dichas aportaciones no rebasen el tope antes señalado.”</p>	<p>Artículo 3. Definiciones.</p> <p>Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>[...]</p> <p>XIX. Salario de cotización: se integra únicamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación.</p> <p>[...]</p> <p>El salario de cotización mensual en ningún caso podrá ser menor que el salario mínimo general mensual ni mayor a \$43,876.35 pesos mensuales de 2022, esta cantidad se actualizará anualmente mediante el índice nacional;</p> <p>[...]”.</p>

- 107 Como se puede observar, ambas legislaciones establecen un límite a las cotizaciones sociales que realizan las personas trabajadoras, encaminado a establecer el importe máximo para el otorgamiento de la pensión, con una diferencia en los parámetros y mecánica para obtener ese monto, ya que la norma anterior atiende al salario mínimo general vigente en la anualidad en que se concede la prestación, mientras que la vigente lo hace sobre la base de un monto en pesos determinado, actualizado conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

1.3.1.6. Análisis de la existencia de modificación. Seguro de cesantía o separación.

- 108 Finalmente, en cuanto al tema de la regulación del **seguro de cesantía o separación**, en relación con el monto del que puede beneficiarse la persona servidora pública que, sin derecho a pensión, se separe del servicio, cada ordenamiento refiere lo siguiente:

Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal (abrogada)	Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (vigente)
<p>“Artículo 29. Se establece el Seguro de Cesantía o Separación para el servidor público, que sin derecho a pensión, deje definitivamente el servicio por cualquier causa. El importe del Seguro será igual al total de sus aportaciones del seis por ciento para prestaciones generales a que se refiere la fracción II del Artículo 8 de esta Ley. El Seguro lo cubrirá el Instituto dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la solicitud respectiva. Con su pago se extinguirán los derechos y obligaciones del afectado.</p> <p>Los servidores públicos que sean jubilados o pensionados por el Gobierno del Estado, el Instituto o las Entidades Públicas Estatales, a partir de la fecha en que entre en vigor la modificación a este artículo, disfrutarán de este derecho, pero el importe del seguro a cobrar, será el 50% del total de las aportaciones ordinarias a que este artículo se refiere. Su pago no extinguirá los derechos y obligaciones que como jubilados y pensionados les otorga o impone esta Ley.</p>	<p>Artículo 72. Integración.</p> <p>La persona servidora pública que sin tener derecho a pensión se separe o sea separado definitivamente del servicio por cualquier causa, podrá obtener el seguro de cesantía o separación consistente en la devolución de las cuotas que realizó en términos de la fracción I del artículo 20 de esta ley, sin incluir los intereses generados por ellas, ni las aportaciones patronales, que seguirán formando parte del fondo de pensiones.</p> <p>Cuando la persona servidora pública reciba este beneficio se dará por terminada la afiliación al instituto y perderá los años de cotización reconocidos a la fecha de la separación y, en caso de un reingreso al servicio de alguna entidad pública, esta se dará como persona servidora pública de nuevo ingreso, salvo lo establecido en el artículo 74 de esta ley.”</p>

- 109 Lo anterior permite sostener que, ambas legislaciones establecen una prestación similar para la persona trabajadora que, sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión y, por cualquier causa, queda separada del servicio.
- 110 Para advertirlo así, es oportuno señalar que, en términos del artículo 8, fracción II, de la ley anterior⁵², las personas servidoras públicas estaban obligadas a pagar, a título de cuotas sociales, un ocho por ciento (8%) total de su sueldo básico, del cual, dos por ciento (2%) es para cubrir los seguros de enfermedades y de maternidad y un seis por ciento (6%) para las demás prestaciones; en tanto que la ley vigente, señala en su artículo 20, fracción I⁵³, la obligación de dichas personas de enterar un quince por ciento (15%) total de su salario de cotización por concepto de cuotas, de las cuales, un trece por ciento (13%) aplica para el fondo de pensiones y un dos por ciento (2%) para el fondo del servicio médico.
- 111 Así, se aprecia que ambos ordenamientos legales, destinan las cuotas de seguridad social a cargo de las personas servidoras públicas a dos fondos generales, con la finalidad de cubrir las diferentes prestaciones que ofrecen a sus derechohabientes; el primero de esos fondos es para los seguros médicos, es decir, riesgos de trabajo, asistencia médica y maternidad, entre otros y, el segundo, para pensiones, préstamos, seguro de separación, etcétera.

⁵² **Artículo 8.** Para cubrir las obligaciones y compromisos del Instituto, así como para satisfacer los gastos de administración, se constituye su patrimonio, con los siguientes bienes, derechos y privilegios:

[...]

II.- Las aportaciones ordinarias a título de cuotas a cargo de los servidores públicos, en los siguientes términos: un dos por ciento de su sueldo básico, que comprende el sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación, para cubrir los seguros de enfermedades y de maternidad; y un seis por ciento para tener derecho a las demás prestaciones. Los servidores públicos que perciban por jornada normal de trabajo únicamente el salario mínimo quedan relevados del pago de las aportaciones ordinarias que se fijan en esta fracción, las cuales estarán a cargo exclusivo de las entidades públicas estatales.

[...].”

⁵³ **Artículo 20. Cuotas de las personas servidoras públicas.**

Toda persona servidora pública deberá cubrir al instituto una cuota obligatoria equivalente al 15% de su salario de cotización. Dicha cuota se aplicará de la siguiente forma:

I. 13% para el fondo de pensiones.

II. 2% para el fondo de servicio médico.

Las personas servidoras públicas que perciban por jornada normal de trabajo únicamente el salario mínimo quedan relevadas del pago de las cuotas previstas en este artículo, las cuales serán cubiertas por la entidad pública en donde presten sus servicios.”

- 112 En tal virtud, tanto la ley abrogada como la vigente disponen que el seguro de cesantía o separación, previsto a favor de aquellas personas trabajadoras que, sin tener derecho a una pensión, queden separadas del servicio por cualquier causa, consiste en la entrega de las cuotas que ellas aportaron y que fueron destinadas al fondo de prestaciones generales, es decir, del seis por ciento (6%) o del trece por ciento (13%), respectivamente; entonces resulta que, en este aspecto, la normativa vigente no contempla una modificación en descenso en relación con la anterior regulación.
- 113 Una vez expuesto lo anterior, es posible concluir que, únicamente las modificaciones al régimen pensionario son las que presentan variables respecto a los términos y condiciones para el otorgamiento de dicha prestación; dado que, como se vio, eso no sucede con el diverso seguro de cesantía o separación, cuya regulación en el aspecto destacado es similar a la ley anterior.
- 114 En tal virtud, respecto de esas modificaciones, a saber, i) aumento de edad mínima y periodo de cotizaciones; ii) incremento de cuotas sociales; iii) salario regulador; iv) pensión por fallecimiento y v) tope de cotizaciones; corresponde examinar la incidencia o impacto que representan aquéllas, a efecto de advertir si implican un trato menos favorecedor para las personas servidoras públicas en relación con las formas para la obtención de la pensión.

1.3.2. Análisis de la incidencia de la modificación.

1.3.2.1. Análisis de la incidencia de la modificación. Edad mínima y periodos de cotización.

- 115 En cuanto a los requisitos **de edad y cotizaciones mínimas**, es oportuno tener en cuenta que este Alto Tribunal ha sostenido que *“la prestación de servicios de un trabajador o trabajadora implica esfuerzo y dedicación de tiempo personal para desempeñar sus labores, por lo que entre más sea el tiempo durante el cual se desempeñan las labores, mayor es el desgaste del operario”*⁵⁴.
- 116 Es por ello que, de manera reiterada, se ha entendido que las pensiones relacionadas con la protección de la supervivencia más allá de una edad determinada, responden al reconocimiento del desgaste orgánico por los efectos del envejecimiento, durante el lapso de servicio prestado en razón de un vínculo laboral⁵⁵.
- 117 De lo que se sigue que el incremento en la edad mínima de jubilación y del periodo de cotizaciones necesarias, se traducen en la exigencia de un mayor tiempo de desgaste del servidor público. De ahí que, si una normativa anterior disponía esos requisitos en parámetros inferiores, es inconcuso que su aumento sí redunde en condiciones menos favorables para las personas trabajadoras, en tanto estarán obligados a cumplir con edad y periodos de cotización más exigentes.

1.3.2.2. Análisis de la incidencia de la modificación. Cuotas de seguridad social.

- 118 De igual forma, el incremento en **las cuotas sociales** a cargo de las personas operarias burocráticas, también tiene una repercusión en sus derechos humanos de seguridad social inmersos en el campo del derecho de trabajo, pues si bien esa obligación de ninguna manera representa una privación de su trabajo, lo cierto es que el acrecentamiento de la carga contributiva se refleja directamente en una disminución de los ingresos de los que puede disponer para la satisfacción de sus necesidades inmediatas.
- 119 Es verdad que, como ha sostenido este Tribunal Pleno⁵⁶, un esquema de seguridad social regido bajo el principio de solidaridad, como lo es la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán impugnada, no implica que el Estado deba financiar y administrar las prestaciones inherentes

⁵⁴ Amparo directo en revisión 4925/2019, fallado en sesión de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek, quien emitió su voto contra consideraciones y formulará voto concurrente.

⁵⁵ Tesis de 2a./J. 32/2010, de rubro: **“CESANTÍA EN EDAD AVANZADA. EL ASEGURADO QUE DEMANDA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EL OTORGAMIENTO DE LA PENSIÓN RELATIVA, GOZA DE LA PRESUNCIÓN DE QUE SE ENCUENTRA PRIVADO DE TRABAJO REMUNERADO.”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 948, registro digital 165093; jurisprudencia 2a./J. 194/2008, intitulada: **“ANTIGÜEDAD GENÉRICA. EN SU CÓMPUTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS PENSIONES PREVISTAS EN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SINALOA, DEBE ACUMULARSE EL TIEMPO TOTAL QUE EL EMPLEADO PRESTÓ SUS SERVICIOS DERIVADOS DE UN MISMO VÍNCULO LABORAL, AUNQUE LO HUBIERA HECHO EN PERIODOS DISCONTINUOS.”**, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Enero de 2009, página 603, registro digital 168219; y jurisprudencia 2a./J. 17/97, de rubro: **“JUBILACIÓN. LA LIQUIDACIÓN DEL TRABAJADOR, AUNQUE PONE FIN A LA RELACIÓN DE TRABAJO, NO HACE IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE OTORGAMIENTO Y PAGO DE PENSIÓN JUBILATORIA.”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Mayo de 1997, página 308, registro digital 198735.

⁵⁶ Tesis de jurisprudencia P.J. 109/2008, de rubro: **“ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Octubre de 2008, página 8, registro digital 168658.

a la seguridad social y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones de manera gratuita, sino que en el ámbito de las personas trabajadoras del servicio público, debe existir el esfuerzo conjunto de esas personas y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas, desde luego, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.

- 120 Sin embargo, ello no desvirtúa el mayor esfuerzo que significa para una persona trabajadora un aumento en las cuotas de seguridad, máxime cuando, como en el caso, representan casi el doble del porcentaje de lo que exigía una legislación anterior.

1.3.2.3. Análisis de la incidencia de la modificación. Salario regulador.

- 121 Asimismo, el establecimiento del **salario regulador**, como base para fijar el monto de la pensión, que se construye sobre un ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio de los salarios de cotización que percibió la persona servidora pública durante los últimos veinte años de servicio, también tiene consecuencias sobre el derecho a la seguridad social, ya que la ampliación del periodo de donde se obtiene dicho promedio salarial, sumado a la disminución de ese promedio tras aplicarle el porcentaje que refiere la ley, se traduce en la reducción de los parámetros que convergen en la base monetaria de la pensión, lo cual redundará en la reducción del monto de dicha prestación.

1.3.2.4. Análisis de la incidencia de la modificación. Disminución gradual de la pensión por fallecimiento.

- 122 En lo que respecta a la disminución gradual en el porcentaje de la **pensión por fallecimiento**, en las modalidades antes señaladas, es un ajuste que compacta gradualmente el monto de la cuantía, por lo que esa situación, no prevista anteriormente, es menos favorecedora para las personas beneficiarias de ese tipo de prestación.

1.3.2.5. Análisis de la incidencia de la modificación. Límite del salario de cotización.

- 123 Finalmente, en relación con el **tope máximo de cotizaciones** para fijar el monto de la pensión, si bien, como se explicó, la diferencia para obtener dicho importe estriba en el parámetro utilizado, esto es, entre el salario mínimo general, que señalaba la ley anterior, y una cantidad determinada en pesos (\$43,876.35), como lo prevé la ley vigente.
- 124 Al respecto, se considera que, con el cambio de ese parámetro no puede sostenerse la existencia de una disminución o una repercusión negativa en el derecho a la seguridad social de las personas servidoras públicas.
- 125 Esto es así, habida cuenta que, por disposición expresa del constituyente, actualmente el salario mínimo no puede ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, entre las que se encuentran las prestaciones de seguridad social, en términos de lo previsto en el artículo 123 de la Constitución Federal.⁵⁷
- 126 En tal virtud, dada la proscripción constitucional para utilizar el salario mínimo como base para determinar una prestación de seguridad social, es inconducente que, el cambio de ese parámetro en la legislación actual no conlleve ninguna modificación que disminuya o restrinja los derechos de las personas burocráticas del Estado de Yucatán.
- 127 A partir de lo examinado en los rubros anteriores, puede concluirse que las modificaciones advertidas, en lo referente a: i) aumento de edad mínima y periodos de cotización; ii) incremento de cuotas sociales; iii) previsión del salario regulador; y iv) la disminución de la pensión por fallecimiento, representan, en lo individual, un esquema normativo menos benéfico para las personas servidoras públicas del Estado de Yucatán, en relación con el nivel reconocido en la legislación abrogada.

⁵⁷ “**Artículo 123.-** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

[...]

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

[...].”

- 128 Bajo tal contexto, es necesario examinar si existen razones que, de manera suficiente, justifiquen plenamente la adopción de dichas medidas, pues de lo contrario, quedará en evidencia su carácter regresivo, al constituir una disminución en el nivel de protección del derecho a la seguridad social.
- 129 Sin que pase inadvertido que, en atención a la compleja mecánica del derecho a la pensión, se ha entendido que, conforme a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma, éste no es un derecho que adquieran las personas trabajadoras al momento de comenzar a laborar y cotizar, dado que se encuentra condicionado al cumplimiento de los años de edad y de servicio requeridos para ello, por lo que mientras esos requisitos no se satisfacen, *tal prestación constituye una mera expectativa de derecho*, de manera que la modificación de las formas y condiciones en que debe otorgarse no puede dar lugar a estimar que se viola la garantía de irretroactividad, al no afectar derechos adquiridos⁵⁸.
- 130 Sin embargo, este Tribunal Pleno opina que ese enfoque no es apto para negar el nivel de protección que representan los términos y condiciones, que *en un momento determinado* el legislador secundario reconoció en una ley de seguridad social para el otorgamiento de la pensión, que posteriormente decidió modificar.
- 131 Al respecto, es oportuno tomar en consideración que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver los amparos directos en revisión 3254/2019, 7117/2019, 9034/2019, 337/2020 y 3783/2020⁵⁹, destacó el valor relevante que tienen las prestaciones de rango puramente legal para dar efecto a los derechos humanos.
- 132 En ese sentido, recordó que *“los derechos fundamentales, por regla general, requieren de una instrumentación en la legislación secundaria para lograr su plena efectividad, y a menudo es el Poder Legislativo quien los reviste de sentido práctico mediante la emisión de disposiciones que logren proporcionarles un efecto útil a sus mandatos”*.
- 133 A partir de ello, concluyó que toda decisión legislativa tendente a desincentivar las prestaciones legales encaminadas a la protección de los derechos fundamentales, aun cuando sólo sea en forma parcial, debe encontrar una evidente explicación que legitime esa regresión en el orden jurídico.
- 134 Bajo tal contexto, es dable considerar que los términos y condiciones para acceder a la pensión establecidas por el legislador secundario, si bien, *no son derechos ni prestaciones*, sí constituyen elementos necesarios para hacer eficaz el derecho humano de seguridad social y, concretamente, el derecho a la pensión.
- 135 En función de lo cual, este Tribunal Pleno llega al convencimiento de que esos elementos normativos, previstos por el legislador en ejercicio de la libertad de configuración legislativa de la que goza, al dar efectividad al derecho de seguridad social, convergen en la generación de un estándar mínimo, en función del cual, se está obligado a avanzar para incrementar el grado de protección de tal derecho fundamental; por lo que las medidas que tiendan a modificarlos con consecuencias menos benéficas, deben justificarse plenamente para no resultar regresivas.
- 136 En el entendido de que, si bien, tales elementos normativos conforman una mecánica, por lo que pueden entenderse como un sistema; de manera que el defecto de uno de ellos puede afectar el funcionamiento del régimen que componen.

⁵⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 144/2008, de rubro: **“ISSSTE. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 62 DE LA LEY RELATIVA, AL PREVER LA SUSTITUCIÓN DE UNA PENSIÓN POR UNA INDEMNIZACIÓN, NO ES VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL NI DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 24, registro digital 166390].

⁵⁹ Ver nota al pie 43.

- 137 Se estima que su análisis debe estudiarse individualmente, en tanto su modificación puede responder a diferentes aspectos; de ahí que, en este caso, para evaluar el *retroceso* en el nivel de satisfacción del derecho de la seguridad social, es necesario examinar si cada una de esas medidas encuentra justificación, mediante un examen en el que se verifique si busca una finalidad constitucionalmente válida, idónea, necesaria y proporcional⁶⁰.

1.3.3. Análisis de las medidas.

1.3.3.1. Examen de proporcionalidad. Aumento de la edad mínima.

- 138 **Finalidad.** Por lo que hace a la finalidad que persigue la medida legislativa de aumentar la edad mínima para acceder a la pensión, es conveniente acudir al proceso legislativo del que derivó la expedición de la ley impugnada, del que se desprende que, en la exposición de motivos de la iniciativa respectiva, el legislador manifestó, en lo que aquí interesa, que:

“Problemática actual del régimen de seguridad social del Estado.

[...]

Bajo esa misma lógica, es importante que cada uno de estos sistemas de seguridad social se mantenga en constante actualización, para hacer frente a las demandas de una población cambiante en un entorno económico dinámico.

En ese contexto, tenemos que a más de 45 años de su creación por decreto 68 publicado el 10 de septiembre de 1976 en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (ISSTEY, en adelante), nace como un Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado, con personalidad jurídica, patrimonios propios, órganos de gobierno y administración propios, cuyo objeto es garantizar a los servidores públicos y a sus familiares o dependientes económicos, el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, prestaciones económicas y servicios sociales para el bienestar individual y colectivo; es decir, ofrece seguridad social a los trabajadores del estado de Yucatán.

Ahora bien, el día de hoy enfrenta un entorno económico totalmente diferente al que se vivía en ese entonces. Los mercados financieros han evolucionado drásticamente y la estructura demográfica del país y de nuestro Estado se ha modificado de manera importante.

[...]

Posibles causas de la problemática.

En ese sentido, tenemos que en los últimos años se ha hecho patente un incremento de los servidores públicos, sin embargo, esto no es un elemento indispensable para resolver las necesidades de la población creciente; de la expectativa de vida de la población en razón de las mejores condiciones de salud pública y los adelantos en la medicina; de la participación de la mujer en la administración pública lo que ha enriquecido notoriamente su funcionamiento y de manera correlativa exige el incremento de prestaciones de seguridad social; así como de los riesgos, circunstancias y demás condiciones en que los servidores públicos desempeñan sus responsabilidades.

⁶⁰ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de contenido: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.”, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915, registro digital 2013156.

Como se ha mencionado, la ley vigente en la materia data de 1976, cuando la esperanza de vida en ese entonces del hombre era de 60 años y el de la mujer era de 64 años en Yucatán⁶¹, la cual, con el paso de los años ha ido incrementado, tal y como se representa en la siguiente tabla:

ESPERANZA DE VIDA AL NACER YUCATÁN		
AÑO	HOMBRE	MUJER
1970-1975	60.28	64.9
1985-1990	67.11	72.77
2001	71.72	76.9
2009	72.24	77.45
2020	71.7	77.9

De esta información, podemos advertir que hoy en día, un yucateco en promedio vive 75 años⁶², lo que deriva que el aumento de la esperanza de vida al nacer, conlleva el aumento de la relación de dependencia total, es decir, a la reducción del número de trabajadores activos por trabajador pensionado. Sin embargo, no todo debe tomarse como negativo, ya que también deja al descubierto que el diseño de la seguridad social con el que se cuenta en el Estado ha sido efectivo.

Como ejemplo a lo mencionado, la mortalidad por enfermedades infecciosas y prevenibles por vacunación dejaron de ser las primeras causas de defunción. Hoy la realidad es distinta, se tiene una mayor esperanza de vida al nacer y las enfermedades crónicas son la principal causa de decesos. El cáncer, las enfermedades cardiovasculares y la diabetes aparecen como las enfermedades más frecuentes.

En efecto, la transformación demográfica que ha tenido el Estado se ha convertido en el hecho de que el número de personas que llegan a la edad de retiro ha aumentado sustancialmente en estos años, lo cual significa un nuevo reto para el actual sistema de seguridad social; si bien, las cifras denotan la importancia cuantitativa de la seguridad social, pero, también demuestran la insuficiencia de la misma.

Por ello, el modelo de pensiones basado originalmente en el sistema de solidaridad o reparto, en el que las pensiones de los jubilados se pagaban con las cuotas de todos los trabajadores activos, operó mientras el grueso de la población empleada estaba en edad de trabajar y el promedio de vida al nacer permitía que pocos trabajadores superaran la edad de jubilación.

Sin embargo, los cambios recientes observados en las variables demográficas, la llamada transición demográfica, y la presión que dichas variables ejercen en la situación financiera, reducen la capacidad de atención de estos esquemas de seguridad social.

Estos factores, en las últimas décadas, plantean la necesidad de un proceso de revisión profunda, para dotar de viabilidad financiera al instituto, al tiempo que se procura crear mejores condiciones para los futuros pensionados.

Ante esta dramática situación, hay un primer problema que nos debe preocupar y ocupar: actualmente, como sociedad en conjunto, no estamos generando el ahorro necesario para hacer frente a las necesidades de sustento y bienestar que demandarán las próximas generaciones de trabajadoras y trabajadores yucatecos que paulatinamente se irán integrando a nuestro sistema laboral cada vez más complicado.

Intentos de rescate al ISSTEY

⁶¹ Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), consultado en junio de 2022, en la página electrónica: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=3106002001&tm=8#D3106002001#D3106002001>

⁶² Idem.

Ante tal hecho vemos que en más de cuatro décadas, se han realizado diversas modificaciones al marco jurídico correspondiente, las cuáles en su momento se presentaban como la solución; sin embargo, no han causado los resultados esperados ni efectivos. Ocasionalmente con ello que Yucatán, junto con otras entidades que se encuentran en las mismas circunstancias, no hayan adaptado sus sistemas de pensiones a las nuevas realidades.

[...]

Como se ha mencionado, la actual Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, ha sido objeto de reformas a sus disposiciones en doce ocasiones; no obstante, con esas reformas no se adecuaron de fondo las condiciones y requisitos para acceder a las pensiones, lo que ha presionado a las finanzas del Instituto y a las del Gobierno del Estado.

De las reuniones de trabajo, se ha podido dilucidar que los sistemas que otorgan prestaciones a edades tempranas resultan extremadamente onerosos, implicando material y financieramente imposible que el Estado haga frente a esos compromisos, colocando en situación de riesgo no sólo la seguridad social de los trabajadores, sino las finanzas públicas estatales.

[...]

Propuesta de una nueva ley para regular el sistema de pensiones en el Estado.

[...]

Para afrontar toda esa problemática descrita en los párrafos precedentes, es que se propone una nueva ley, con la que se pretende establecer lo siguiente:

[...]

- *Requisitos para obtener la jubilación (edad-años de servicio).*

El sistema de pensiones vigente fue diseñado tomando en consideración a personas con una esperanza de vida entre 60 y 65 años de edad, por ello, en la actualidad muchos servidores públicos se jubilan a una edad productiva temprana; ahora bien, atendiendo a dichas consideraciones y a que la expectativa de vida ha incrementado sustancialmente con el devenir de los años, se realiza una modificación de la edad de retiro, así como los años de servicio, a efecto de ajustar en una mayor medida posible el tiempo durante el cual se estará pagando a un pensionado al tiempo durante el cual contribuyó; lo que beneficia sustancialmente la viabilidad del sistema mejorando su eficacia.

Por lo que, atendiendo a los datos del INEGI, hoy la esperanza de vida oscila entre 70 y 75 años. Por tal motivo, es importante la modificación de la edad para ajustarla a la realidad, estableciendo para las jubilaciones necesarias un máximo de 65 años de edad y 35 años de servicio. asimismo, para las personas servidoras públicas que hayan cumplido 60 años de edad y 35 años de cotización tendrá derecho a la pensión por retiro anticipado, es decir, jubilación voluntaria, por lo que el monto de dicha pensión será calculado tomando como base el salario regulador.

De igual manera se incorpora la jubilación por vejez, que se acreditará cuando la persona servidora pública que haya cumplido 20 años de cotización y 65 años de edad tendrá derecho a la pensión por vejez. El monto de esta pensión se calculará multiplicando el salario regulador por el factor correspondiente a los años de servicio.

Para los servidores públicos que se encuentren en activo, esta obligación se implementaría gradualmente de acuerdo a las disposiciones transitorias previstas. De tal forma que, los años de servicio prestado serían respetados, es decir, se mantendría en 30 años, mientras que la edad requerida será incrementada de forma gradual de 55 a 65 años, con un máximo de 10 años de retraso con relación a la edad de retiro en el sistema vigente.

También se prevé la pensión por invalidez la cual se otorgará a las personas servidoras públicas que se inhabiliten física o mentalmente en términos de lo previsto en la ley, por causas ajenas al desempeño de su cargo, empleo o comisión, que hayan pagado sus cuotas al instituto al menos durante 5 años. El monto para calcular la pensión será de acuerdo a la multiplicación del salario regulador por el factor que se establece en la correspondiente tabla.

Estas medidas que se plantean, son un factor fundamental para generar un impacto financiero positivo en el sistema de pensiones y prestaciones del Instituto.

[...].”

- 139 Asimismo, de la exposición de motivos de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, publicada mediante Decreto 532/2022 en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil veintidós se advierte lo siguiente:

“**SEGUNDA.** Puntualizado lo anterior, de la iniciativa en estudio se extrae que busca un equilibrio entre los aspectos financiero, económico y social, el cual se traduzca en otorgar viabilidad al sistema de pensiones actual y, por consiguiente, tratar de asegurar las futuras pensiones de los trabajadores del Estado.

[...]

CUARTA. [...]

En línea con lo anterior, como parte de la responsabilidad proporcionada al Estado de velar por el bienestar de sus trabajadores y sus familias, es que se expidió, como se ha mencionado en los antecedentes, la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, la cual data de 1976, creando a su vez al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (ISSTEY), como el órgano encargado de establecer un régimen de seguridad social para los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal, de los poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos estatales y de los ayuntamientos que, mediante convenio, se adhieran a dicho régimen.

Si bien, con el paso del tiempo la ley en comento ha tenido diversas modificaciones, se considera que estas han sido insuficientes para establecer las condiciones necesarias para la sustentabilidad financiera y operativa que requiere el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán para garantizar que el sistema pensionario en el Estado pueda continuar de una manera eficaz y positiva.

El sistema pensionario en el estado de Yucatán se encuentra en un punto crítico, tal y como se infiere de la exposición de motivos de la iniciativa de ley que nos atañe, pues se menciona que el incremento poblacional es superior a la capacidad que los diferentes esquemas de pensiones pueden soportar, ya que se estima que dentro de los próximos años el número de personas en edad de jubilación aumente de manera exponencial, lo que significará un desbalance en el presupuesto del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

Ante tal situación, es necesario modificar sustancialmente el esquema pensionario existente de los trabajadores al servicio del Estado, ya que este ha quedado rebasado y actualmente resulta inviable debido al incremento en la esperanza de vida, el decremento en la tasa de crecimiento de nuevos trabajadores, mal diseño del sueldo regulador o la insuficiencia de aportaciones, factores que representan un cambio descomunal en las circunstancias que existían al momento de planear el sistema pensionario vigente, situación que de continuar así, únicamente generaría un colapso financiero ante la falta de adaptabilidad a los tiempos modernos que permitan una mayor rentabilidad presupuestal a mayor tiempo.

[...]

SEXTA. La nueva Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán que se propone, entre los importantes cambios a establecer se encuentran los siguientes:

[...]

- **Requisitos para obtener la jubilación (edad-años de servicio).**

Nuestro sistema de pensiones actual fue diseñado tomando en consideración en ese entonces que la esperanza de vida de las personas oscilaba entre 60 y 65 años de edad; por ello, en la actualidad muchos servidores públicos se jubilan a una edad productiva temprana; por tanto, al incrementarse la expectativa de vida sustancialmente con los años, se propone modificar lo relativo a las edades de retiro, así como los años de servicio, a efecto de ajustar en una mayor medida posible el tiempo durante el cual se estará pagando a un pensionado al tiempo durante el cual contribuyó; lo que beneficia sustancialmente la viabilidad del sistema mejorando su eficacia.

Por lo que, de acuerdo con los datos del INEGI, hoy la esperanza de vida supera los 70 años. Es por tal motivo que se propone modificar la edad mínima para acceder a una **pensión por jubilación** fijando la edad de 65 años de edad y 35 años de servicio, actualmente el requisito para acceder a una jubilación necesaria es de 55 años de edad y 15 años o más de aportaciones.

Asimismo, para las personas servidoras públicas que hayan cumplido 60 años de edad y 35 años de cotización tendrá derecho a la pensión por retiro anticipado, es decir, **pensión por retiro voluntario**, por lo que el monto de dicha pensión será calculado tomando como base el salario regulador por el factor A que se describe en el artículo 111 de la propuesta de ley. Actualmente el requisito de la pensión por jubilación necesaria es cuando se hayan alcanzado los 30 años de aportaciones, sin límite de edad.

Se prevé la **jubilación por vejez**, que se acreditará cuando la persona servidora pública que haya cumplido 20 años de cotización y 65 años de edad. [...]. Así como también se prevé una pensión **por retiro anticipado en edad avanzada**, que se dará cuando la persona servidora pública que haya cumplido 20 años de cotización y 60 años de edad tendrá derecho a dicha pensión.

Para los servidores públicos que se encuentren en activo, esta obligación se implementaría gradualmente de acuerdo a las disposiciones transitorias previstas. De tal forma que, *los años de servicio prestado serían respetados*, es decir, se mantendría en 30 años, mientras que la edad requerida para esta pensión será incrementada de forma gradual de 55 a 65 años, con un máximo de 10 años de retraso con relación a la edad de retiro en el sistema vigente. El requisito para acceder a la pensión por jubilación, se incrementará gradualmente de 30 años a 35 años de servicio.

[...].”

- 140 De lo expuesto se desprende que la determinación de establecer un nuevo esquema pensionario para los trabajadores al servicio del Estado de Yucatán atiende, entre otros factores, a los diversos cambios de la dinámica social, como por ejemplo, el incremento en la esperanza de vida, derivado de las mejores condiciones de salud pública y los adelantos en la medicina, la evolución de la estructura demográfica del país y de los mercados financieros, que provocaron que la regulación anterior quedara rebasada y se pusiera en riesgo la capacidad económica del instituto local para garantizar el suministro de las prestaciones respectivas.
- 141 Específicamente, por cuanto hace a la problemática derivada del aumento en la expectativa de vida, se precisó que cuando se emitió la ley de seguridad anterior, en el año de mil novecientos setenta y seis, la esperanza de vida en el Estado de Yucatán era de sesenta (60) años para el hombre y de sesenta y cuatro (64) para la mujer, la cual se fue incrementando gradualmente, de manera que, para el año dos mil veintidós, el promedio de vida de un yucateco es de setenta y cinco (75) años, de manera que este fenómeno conlleva el aumento de la relación de dependencia total, es decir, a la reducción del número de trabajadores activos por trabajador pensionado.
- 142 En ese sentido, se destacó que los cambios recientes observados en las variables demográficas, la llamada transición demográfica y la presión que dichas variables ejercen en la situación financiera del Instituto, reducen la capacidad de atención de estos esquemas de seguridad social.
- 143 Igualmente, se mencionó que, en el caso del Estado de Yucatán, el Congreso local aprobó un acuerdo el veintiocho de abril de dos mil veintidós, mediante el cual se creó la Comisión Especial para la Atención de la Situación del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, para estudiar, analizar y dictaminar sobre los asuntos relacionados con la situación financiera del

- Instituto, siendo que de las reuniones de trabajo respectivas, se pudo advertir que los sistemas que otorgan prestaciones a edades tempranas resultan extremadamente onerosos, implicando material y financieramente imposible que el Estado haga frente a esos compromisos, colocando en situación de riesgo no sólo la seguridad social de los trabajadores, sino las finanzas públicas estatales.
- 144 Ante ello, el legislador señaló que la modificación de la edad de retiro tiene el efecto de ajustar en una mayor medida posible el tiempo durante el cual se estará pagando a un pensionado en relación con aquél que contribuyó, lo que beneficia sustancialmente la viabilidad del sistema mejorando su eficacia.
- 145 Bajo tal contexto, es dable advertir que la finalidad inmediata de la medida legislativa, al aumentar la edad mínima para el otorgamiento de las diversas modalidades de pensión que ofrece la ley impugnada, consistió en actualizar ese parámetro normativo de acuerdo con el promedio de vida actual de las personas servidoras públicas del Estado de Yucatán, para generar una correspondencia entre las condiciones legales de acceso a la pensión y la realidad social que dé viabilidad al sistema de protección de seguridad social.
- 146 Mientras que la finalidad mediata busca satisfacer el derecho a la seguridad y previsión social, pues con esta modificación se pretende garantizar un adecuado funcionamiento del organismo de seguridad social a largo plazo y reestablecer su equilibrio financiero para asegurar la continuidad de las prestaciones que dicho Instituto ofrece a las personas burócratas y sus familiares del Estado de Yucatán.
- 147 Lo que resulta acorde con los principios de seguridad y previsión social previstos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, de los que se desprende la obligación estatal de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a las y los trabajadores burocráticos y a su familia, ante los riesgos a los que se encuentran expuestos, como son los relativos a la vejez, mediante la implementación de esquemas pensionarios.
- 148 Por tanto, la disposición de elevar la edad mínima para acceder a cualquiera de las diferentes modalidades de pensión que contempla la nueva legislación de la materia, tiene como objeto privilegiar los derechos de seguridad y previsión social reconocidos en el mencionado artículo 123 constitucional, lo cual es una finalidad constitucionalmente válida.
- 149 **Idoneidad.** La medida elegida por el legislador local, consistente en el aumento de la edad mínima requerida a las personas trabajadoras para tener derecho a la pensión, es idónea para cumplir la finalidad perseguida, debido a que existe una relación de instrumentalidad medio-fin.
- 150 Como ya se ha señalado, aun cuando el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal no prevé las formas de acceso para la pensión, en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra incorporado el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo⁶³, el cual estatuye las bases mínimas que debe garantizar el derecho de seguridad social y, específicamente, en el apartado IV reconoce las prestaciones de vejez, encaminadas a proteger la contingencia de *“la supervivencia más allá de una edad prescrita”*.
- 151 Dicho apartado, que comprende de los artículos 25 a 30 del Convenio, prevé normas técnicas con parámetros objetivos encaminados a darle efectividad a las prestaciones de vejez dentro de un nivel mínimo de protección de la seguridad social.
- 152 En tal virtud, el artículo 26, párrafo 1⁶⁴, de dicho instrumento internacional autoriza a las autoridades competentes de los Estados Parte a fijar una edad mínima para el acceso a dichas prestaciones de vejez, que no deberá exceder de sesenta y cinco años, pero en caso de establecer una más elevada, se debe tener en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país respectivo.
- 153 Lo que pone de manifiesto que la fijación de una edad mínima puede constituir una condición de elegibilidad para el acceso a la pensión. En otras palabras, se trata de un parámetro objetivo a partir del cual puede formularse la configuración de un plan pensionario, en tanto este elemento indica a partir de qué momento inicia la contingencia del retiro.

⁶³ Nota al pie 25.

⁶⁴ 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.

[...]

- 154 Así, como se vio, la determinación de la edad mínima queda a consideración de las autoridades competentes de cada Estado Parte, en el entendido que la norma mínima en comento señala que ésta no debe exceder de sesenta y cinco (65) años.
- 155 En el caso de la ley impugnada, el legislador estableció diversas modalidades de pensión, con requisitos de edades diferentes, a saber: para la jubilación previó sesenta y cinco (65) años de edad; para la pensión por retiro anticipado sesenta (60) años; para la pensión por vejez sesenta y cinco (65) años; y para la pensión por retiro anticipado en edad avanzada sesenta (60) años.
- 156 Asimismo, en las disposiciones transitorias aplicables a las personas servidoras públicas en transición, se determinó que la pensión por jubilación no requiere edad mínima; mientras que para la de vejez se requiere de cincuenta y cinco (55) hasta sesenta y cinco (65) años; y para la pensión por retiro anticipado en edad avanzada prevé menos de sesenta (60) años.
- 157 Ahora bien, resulta oportuno mencionar que, en relación con el aumento de la edad legal para el acceso a la pensión, en el Estudio General sobre la aplicación en la legislación y en la práctica nacionales de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)⁶⁵, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se pronunció sobre dicho aspecto y, entre otras cuestiones, precisó lo siguiente:

“Establecimiento de la edad legal de jubilación en un mundo en evolución

509. La Comisión toma nota de las orientaciones proporcionadas en otras normas de la OIT sobre seguridad social relativas a la determinación de la edad de jubilación. En particular, el Convenio núm. 102 dispone en el artículo 26, párrafo 2, que la edad de jubilación «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». El artículo 15, párrafo 2, del Convenio núm. 128 es mucho más flexible y establece que la edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años, pero una edad más elevada podrá ser prescrita por la autoridad competente «habida cuenta de criterios demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos». El artículo 15, párrafo 3, añade que si «la edad prescrita fuera igual o superior a sesenta y cinco años, esa edad deberá ser reducida, en las condiciones prescritas, para las personas que hayan estado trabajando en labores consideradas por la legislación nacional como penosas o insalubres a los efectos de la prestación de vejez». Asimismo, la Comisión señala las orientaciones facilitadas por el CDESCR según las cuales la edad de jubilación se debería fijar de acuerdo con las actividades desempeñadas y la capacidad de las personas de edad avanzada, teniendo también en cuenta factores demográficos, económicos y sociales.

[...]

513. La CSI observa que, cuando se incrementan las condiciones de elegibilidad, por ejemplo al aumentar la edad de jubilación, es importante tener en cuenta la esperanza de vida saludable, que puede ser menor para algunas categorías de trabajadores, como los obreros. Lo mismo se aplica al aumento del número de años de cotización requeridos, que afecta en mayor medida a las personas que no han cotizado de forma continuada, como las mujeres, los trabajadores migrantes, los trabajadores rurales, los trabajadores de la economía informal y los trabajadores con contratos atípicos.

514. La Comisión reconoce que la mejora del estado de salud de las poblaciones, el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población pueden justificar el aumento de la edad legal de jubilación para tener en cuenta el hecho de que las personas viven más, tienen buena salud hasta una edad más avanzada y, por lo tanto, son capaces y desean seguir trabajando durante más tiempo. La Comisión desea recordar a este respecto sus observaciones anteriores sobre las disposiciones pertinentes de los Convenios núms. 102 y 128, y señala que los aumentos de la edad de jubilación por encima de los 65 años deberían justificarse no sólo por un aumento de la esperanza de vida de la sociedad en su conjunto, sino que también deberían tener en cuenta las diferencias entre los diversos grupos de población en lo que respecta al estado de salud, la esperanza de vida, la capacidad de trabajo y las oportunidades laborales de las personas de que se trate.

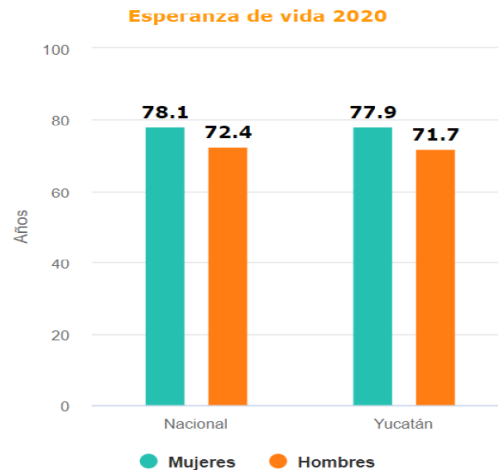
[...]”.

⁶⁵ https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/reports-to-the-conference/WCMS_673703/lang-es/index.htm

- 158 Como se observa, dicha Comisión recordó la importancia de tener en cuenta la regla general prevista del Convenio Número 102, conforme a la cual la edad de jubilación no debe exceder de sesenta y cinco años.
- 159 Asimismo, mencionó que el establecimiento de la edad de jubilación se debería fijar de acuerdo con las actividades desempeñadas y la capacidad de las personas de edad avanzada, teniendo también en cuenta factores demográficos, económicos y sociales; mientras que *el aumento* ese parámetro puede justificarse en función del incremento de esperanza de vida y el envejecimiento de la población.
- 160 En el mismo sentido, este Tribunal Pleno ha reconocido⁶⁶ que las diferentes y complejas variables de la realidad social como, por ejemplo, la extensión de la expectativa de vida y las condiciones de salud de la población, generan que se prolongue la duración de las pensiones, lo que puede afectar las finanzas de las instituciones en materia de seguridad social y reducir su capacidad para hacer frente a sus obligaciones, por lo que en ese sentido es adecuado aumentar la edad mínima para acceder a la jubilación.
- 161 De acuerdo con los indicadores demográficos del Estado de Yucatán⁶⁷, en el año de mil novecientos setenta y seis, cuando se expidió la anterior legislación de seguridad social de esa entidad, la esperanza de vida de la población en general era de sesenta punto cero dos (60.02) años; de la cual, para los hombres era de cincuenta y ocho punto cincuenta y cuatro (58.54) años y para las mujeres de sesenta y tres punto setenta y cuatro (63.74) años.
- 162 Ahora bien, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁶⁸, la dinámica de la población del Estado de Yucatán registrada al año dos mil veinte, muestra que la expectativa de vida, en general, es de setenta y cuatro punto siete (74.7) años, siendo que, en específico, el promedio de las mujeres es de setenta y siete punto nueve (77.9) y de los hombres de setenta y uno, punto siete (71.7) años.

Esperanza de vida

A 2020, la esperanza de vida en Yucatán es de 74.7, en México es de 75.2 años. Observa la siguiente gráfica y compara este dato entre mujeres y hombres a nivel nacional y en la entidad federativa.



⁶⁶ Al respecto, véase los amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008, fallados por este Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, en sesión de diecinueve de junio de dos mil ocho, de los que derivó el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 123/2008, de rubro: "ISSSTE. LA MODIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA TENER DERECHO A UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN, DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS O DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Octubre de 2008, página 46, registro digital 168631.

⁶⁷ http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index.html

⁶⁸

<https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/yuc/poblacion/dinamica.aspx#:~:text=A%202020%2C%20la%20esperanza%20de,M%C3%A9xico%20es%20de%2075.2%20a%C3%B1os.>

- 163 De lo que se sigue que del año de mil novecientos setenta y seis, al dos mil veinte, la esperanza de vida de la población del Estado de Yucatán aumentó, en promedio, catorce años.
- 164 Así, estos cambios sociales permiten evaluar los resultados de las distintas políticas públicas y ponderar las nuevas necesidades que se requerirá cubrir con una población más longeva, lo cual requerirá realizar ajustes para adecuarse a esa nueva realidad social.
- 165 Bajo tal contexto, este Tribunal Pleno opina que la medida adoptada por el legislador en la legislación impugnada, al fijar y/o aumentar las edades mínimas requeridas para acceder a las diversas modalidades de pensión que ofrece, es idónea para cumplir con la finalidad perseguida por el legislador, toda vez que, a través de ésta, se establece una adecuada correspondencia entre las condiciones de elegibilidad y la realidad social, para dar viabilidad al sistema de protección de seguridad social.
- 166 Asimismo, la modificación en el requisito de la edad mínima para el otorgamiento de las diversas modalidades de pensión que regula la legislación impugnada, resulta apta para atender al cambio social derivado de la ampliación del promedio de vida de la sociedad, toda vez que este ajuste permite generar un balance entre la duración de la vida laboral y la duración de las prestaciones (pago de las pensiones), para evitar una carga desmedida en la capacidad económica del instituto respectivo.
- 167 De ahí que dicha modificación contribuye a alcanzar el fin constitucionalmente válido, consistente en la satisfacción del derecho a la seguridad y previsión social.
- 168 **Necesidad.** Esta etapa implica verificar que no exista otro medio alternativo igualmente idóneo para lograr los fines que persigue la norma y que esa alternativa intervenga con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo que se traduce en la necesidad de comparar entre los medios alternativos existentes.
- 169 Sin embargo, este Alto Tribunal ha establecido que el emprender un análisis de las medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, podría resultar una tarea interminable, pues implicaría que el Juez constitucional tuviera que imaginarse y analizar todas las alternativas posibles; empero, agregó, que ello podría acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno⁶⁹.
- 170 En este punto, es oportuno recordar que, en nuestro país, tanto el legislador federal⁷⁰, como el local, han elegido como medida para corregir los efectos derivados de la dinámica social, el establecimiento de la edad mínima legal para el acceso a la pensión.
- 171 Lo que incluso destacó la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al fallar los amparos en revisión 1148/2016 y 87/2017⁷¹, al mencionar que las reformas a los sistemas de seguridad social (locales) que impactan, entre otras cuestiones, en la edad para el acceso a la pensiones, son congruentes con las modificaciones que han venido gestándose en los últimos años respecto al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto Mexicano del Seguro Social, derivadas del déficit en el sistema de pensiones, que comparten los rasgos característicos que ocasionan dichos problemas, los cuales se basan en datos objetivos y comprobables como el aumento de la esperanza de vida.
- 172 Asimismo, como ya se mencionó, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, emitió el Estudio General sobre la aplicación en la legislación y en la práctica nacionales de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), en el que también se pronunció sobre las medidas adoptadas para atender los fenómenos de la evolución social, en los términos siguientes:

⁶⁹ Tesis 1a. CCLXX/2016 (10ª), de rubro: "**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**", consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914, registro digital 2013154.

⁷⁰ Nota al pie 65.

⁷¹ Fallados en sesión de veintiuno de junio de dos mil diecisiete y tres de mayo de dos mil diecisiete, respectivamente, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones.

“511. La Comisión toma nota de las memorias recibidas, según las cuales el aumento de la edad legal de jubilación es una de las medidas adoptadas por muchos países en respuesta a la mejora de la salud, una mayor longevidad, el envejecimiento de la población y/o el incremento del costo de la provisión de las pensiones y los consiguientes déficits de los sistemas de seguridad social. Por ejemplo, el Gobierno de la Federación de Rusia ha adoptado recientemente un proyecto de ley para aumentar gradualmente la edad de jubilación de los 60 a los 65 años para los hombres y de los 55 a los 60 años para las mujeres. En Belarús, la edad para poder beneficiarse de una pensión de jubilación se incrementará de los 61 a los 63 años para los hombres, y de los 56 a los 58 años para las mujeres de aquí a 2022. En Polonia, la mayoría de las disposiciones sobre jubilación anticipada se han ido suprimiendo gradualmente y se introdujo un aumento gradual de la edad de jubilación, de 60 y 65 años para mujeres y hombres, respectivamente, a 67 años para ambos sexos para 2040. Sin embargo, este aumento no fue aceptado por los sindicatos y se modificó la legislación, de modo que a partir de octubre de 2017 la edad legal de jubilación volvió a establecerse en 60 y 65 años para mujeres y hombres, respectivamente. En los Estados Unidos, la edad de jubilación se está elevando gradualmente de 62 años en 1999 a 67 años en 2022. En Bélgica, Francia, Alemania, y Países Bajos, se está llevando a cabo un aumento gradual de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años. En los Países Bajos, a partir de 2022 la edad de jubilación estará vinculada a la esperanza de vida. En Dinamarca, la edad legal de jubilación se incrementará a 67 años durante el período de 2019 a 2022, y posteriormente a 68 años en 2030.

[...]

515. La Comisión invita a los Estados Miembros a aumentar gradualmente la edad de jubilación estableciendo un período de transición que sea lo suficientemente largo para atenuar el impacto de ese aumento, especialmente en las mujeres. Los Estados Miembros también deberían combinar ese incremento con medidas destinadas a facilitar una vida activa más prolongada, según corresponda en el contexto nacional, en esferas como: el acceso a un aprendizaje permanente adecuado; la mejora de la empleabilidad de las generaciones de mayor edad; la posibilidad de una transición gradual entre el trabajo y la jubilación, dependiendo de las circunstancias; servicios de cuidado apropiados, puesto que muchas personas, y en particular las mujeres, necesitan jubilarse antes debido a las obligaciones relativas al cuidado de familiares, y medidas para prevenir la discriminación por motivos de edad y promover un cambio de actitud de los empleadores hacia los trabajadores de edad. La Comisión recuerda a los Estados Miembros que las reformas relativas a la edad de jubilación deberían formularse por medio del diálogo social tripartito, teniendo en cuenta los intereses y las preocupaciones de todas las partes interesadas.

516. A este respecto, la Comisión subraya la importancia de lograr el equilibrio financiero de los regímenes de pensiones a fin de asegurar su sostenibilidad y capacidad para pagar las prestaciones a largo plazo. A este fin, es necesario encontrar un equilibrio entre la duración de la vida activa y el pago de las pensiones. En ausencia de ese equilibrio, puede ser necesario reducir las prestaciones o incrementar las contribuciones, complementadas por subsidios con cargo al presupuesto general del Estado.

[...]”.

- 173 Igualmente, en el Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022 de la Organización Internacional del Trabajo⁷², se destaca que, con motivo, entre otros, del incremento en la esperanza de vida, diversos países han optado cada vez más por introducir cambios paramétricos en los requisitos de elegibilidad de la pensión, como lo es el aumento de la edad de jubilación o de los periodos de cotización requeridos, como se observa a continuación:

“4.3.10 Garantizar la seguridad de los ingresos de las personas de edad en el futuro

A medida que aumenta la esperanza de vida, aumenta en consecuencia la necesidad de protección en la vejez. Aunque no hay dos sistemas nacionales de pensiones idénticos, y no existe un modelo de sistema ideal, la mayoría de los países han procurado asegurar la sostenibilidad futura y la universalidad de sus sistemas de pensiones mediante el establecimiento de regímenes de pensiones basados en múltiples pilares, con componentes contributivos y no contributivos, en los que los primeros garantizan un nivel adecuado de

⁷² https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_842103/lang--es/index.htm

sustitución de los ingresos y los segundos ayudan a garantizar una seguridad básica de los ingresos para las personas de edad. Ante la evolución de los mercados de trabajo y el envejecimiento de la población, los países, sobre todo los que tienen sistemas de pensiones más maduros, están optando cada vez más por introducir cambios paramétricos (aumento de la edad de jubilación o de los periodos de cotización requeridos) o por complementar las cotizaciones a las pensiones con ingresos públicos. El grado de progresividad o regresividad de esos impuestos, especialmente las proporciones respectivas de financiación de los ingresos procedentes del trabajo y del capital, tiene efectos directos en el nivel de equidad y redistribución del sistema de pensiones resultante; por ejemplo, los impuestos más estrechamente vinculados a los resultados del empleo alcanzarán mejor esos objetivos que los impuestos regresivos sobre el consumo.

[...].

174 Así, resulta evidente que el tema de la extensión de la longevidad de la población es un fenómeno y una problemática que comparten las diversas sociedades del mundo, cuyas autoridades competentes han coincidido en adoptar el aumento en la edad mínima de jubilación para corregir sus efectos en aspectos de seguridad social, para reestablecer el balance en los estados financieros de los organismos encargados de esa función, a fin de continuar garantizando el suministro de las prestaciones respectivas.

175 Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁷³, ha destacado la importancia de la revisión y ajuste de la edad de retiro en las legislaciones de seguridad social, con motivo de la dinámica social, al señalar lo siguiente:

“E. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Con los datos presentados a lo largo de este reporte se confirma que el sistema de pensiones mexicano tiene grandes desafíos en el área de la sostenibilidad financiera, principalmente porque el gasto público que ha erogado el gobierno federal para solventarlas ha crecido 162% del año 2000 al 2017, a una tasa promedio de 8% anual, sin tomar en cuenta los recursos utilizados en 2008 para la reforma pensionaria del ISSSTE. Además, las distintas reformas de pensiones han obligado al gobierno federal a pagar más de 90% de las pensiones del esquema de reparto.

La sostenibilidad y equidad de un sistema de pensiones dependen de los parámetros que lo definen, como la tasa de cotización, la tasa de reemplazo y la edad de retiro, los cuales están relacionados entre sí y se encuentran presentes, tanto en los esquemas de reparto como en los de contribución definida.

[...]

3. Edad de retiro.

Otro parámetro que se relaciona intrínsecamente con los dos anteriores es la edad de retiro. Anterior a las reformas de pensiones, la edad de retiro se ubicaba en 60 años, sin embargo, la dinámica de la población presenta una esperanza de vida más alta cada año, debido, principalmente, a los avances tecnológicos en medicina y los cambios en las formas de vida. Es importante aumentar la edad de retiro por dos razones específicas: i) el individuo puede cotizar/ahorrar más porque estará más tiempo en el mercado laboral, lo que se traduce en una mejor tasa de reemplazo y ii) el periodo de pago de pensión se reduce, así también el gasto público o privado relacionado.

Por las razones anteriores, la edad de retiro debe revisarse cada dos o cinco años y ajustar de acuerdo con el movimiento de la esperanza de vida de la población mexicana.

[...].

176 Lo expuesto permite colegir que, si bien, para contrarrestar los efectos negativos en los sistemas de seguridad social derivados de la extensión del promedio de vida poblacional, puede optarse por reducir las prestaciones o incrementar las contribuciones, se advierte que la estrategia mayormente empleada por las autoridades competentes, en el orden nacional e internacional, es la modificación en la edad mínima del retiro.

⁷³ El sistema de pensiones en México: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Héctor Villarreal y Alejandra Macías (LC/TS.2020/70), 2020.

- 177 Ello, porque la medida de elevar la edad mínima de retiro genera un doble efecto benéfico, toda vez que, por una parte, se mantiene más tiempo en el mercado laboral a las personas trabajadoras, con lo que pueden acumular más recursos para mejorar el nivel de la prestación a la que aspiran; y, por otra parte, se reduce proporcionalmente la duración del pago de la pensión, por lo que resulta ser la herramienta más efectiva y rápida para lograr el fin pretendido por la norma.
- 178 Aunado a que la intervención de esta medida es menor a la que representaría la reducción de las prestaciones o el aumento de la carga contributiva de las personas trabajadoras, dado que aun cuando el incremento de la edad se traduce en una mayor exigencia del esfuerzo laboral del servidor público, lo cierto es que, a final de cuentas, ello le reporta un beneficio al sumar más recursos para incrementar la cuantía de su prestación; de ahí que se acredita la necesidad de la medida.
- 179 **Proporcionalidad.** En cuanto a este aspecto, es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.⁷⁴
- 180 Este Tribunal Pleno considera que, entre los beneficios que cabe esperar de la decisión de aumentar la edad mínima de retiro, desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados, dicha medida resulta proporcional.
- 181 Lo anterior es así, ya que como se observó, los beneficios que reporta el aumento de la edad mínima no solo se reflejan en el ámbito colectivo del derecho a la seguridad y previsión social, al permitir el equilibrio financiero del sistema de seguridad social, con la consecuente garantía de la continuidad, a largo plazo, del suministro de las diversas pensiones de retiro en beneficio de las personas servidoras públicas del Estado de Yucatán; sino también, en la esfera individual de dichos trabajadores, en cuanto a la oportunidad de mejorar el nivel de la prestación relativa, habida cuenta que ese incremento en el requisito de la edad, implica, de manera proporcional, aumentar los recursos que nutren el monto de la pensión.
- 182 De manera que la desventaja que conlleva la medida para el trabajador, traducida en el esfuerzo laboral adicional que deberá realizar para cumplir la edad mínima de retiro, no rebasa el mayor beneficio que representa la realización de la finalidad buscada con dicha medida.
- 183 Por tanto, es inconcuso que el aumento del nivel exigido en la edad mínima para acceder a la pensión es una medida que no resulta desproporcional y, por tanto, no transgrede el principio de progresividad.
- 1.3.3.2. Examen de proporcionalidad. Aumento de los periodos de cotización.**
- 184 **Finalidad.** Para advertir cuál es la finalidad perseguida por el legislador al determinar la extensión los periodos de cotización, es oportuno acudir nuevamente a la exposición de motivos de la iniciativa de ley, en la que se mencionó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“Posibles causas de la problemática.

[...]

En ese sentido, tenemos que en los últimos años se ha hecho patente un incremento de los servidores públicos, sin embargo, esto no es un elemento indispensable para resolver las necesidades de la población creciente; de la expectativa de vida de la población en razón de las mejores condiciones de salud pública y los adelantos en la medicina; de la participación de la mujer en la administración pública lo que ha enriquecido notoriamente su funcionamiento y de manera correlativa exige el incremento de prestaciones de seguridad social; así como de los riesgos, circunstancias y demás condiciones en que los servidores públicos desempeñan sus responsabilidades.

[...]

En efecto, la transformación demográfica que ha tenido el Estado se ha convertido en el hecho de que el número de personas que llegan a la edad de retiro ha aumentado sustancialmente en estos años, lo cual significa un nuevo reto para el actual sistema de seguridad social; si bien, las cifras denotan la importancia cuantitativa de la seguridad social, pero, también demuestran la insuficiencia de la misma.

⁷⁴ Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de rubro: “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 894, registro digital 2013136.

[...]

Sin embargo, los cambios recientes observados en las variables demográficas, la llamada transición demográfica, y la presión que dichas variables ejercen en la situación financiera, reducen la capacidad de atención de estos esquemas de seguridad social.

Estos factores, en las últimas décadas, plantean la necesidad de un proceso de revisión profunda, para dotar de viabilidad financiera al instituto, al tiempo que se procura crear mejores condiciones para los futuros pensionados.

Ante esta dramática situación, hay un primer problema que nos debe preocupar y ocupar: actualmente, como sociedad en conjunto, no estamos generando el ahorro necesario para hacer frente a las necesidades de sustento y bienestar que demandarán las próximas generaciones de trabajadoras y trabajadores yucatecos que paulatinamente se irán integrando a nuestro sistema laboral cada vez más complicado.

Intentos de rescate al ISSTEY

[...]

En tal virtud, el Congreso del Estado, tuvo a bien, crear mediante acuerdo aprobado el pasado 28 abril de 2022, una Comisión Especial para la Atención de la Situación del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, para estudiar, analizar y dictaminar sobre los asuntos relacionados con la situación financiera del Instituto, pudiendo conocer todo lo relativo a:

[...]

Tal comisión especial, realizó diversas sesiones y reuniones de trabajo con la participación de las autoridades estatales; de la sociedad civil, así como sindicatos de trabajadores en el Estado, con el único propósito de analizar y allegarse de propuestas que permitan modernizar el marco jurídico aplicable y encontrar una solución financiera viable en pro del ISSTEY.

[...]

De las reuniones de trabajo, se ha podido dilucidar que los sistemas que otorgan prestaciones a edades tempranas resultan extremadamente onerosos, implicando material y financieramente imposible que el Estado haga frente a esos compromisos, colocando en situación de riesgo no sólo la seguridad social de los trabajadores, sino las finanzas públicas estatales.

[...]

Propuesta de una nueva ley para regular el sistema de pensiones en el Estado.

[...]

Bajo ese contexto, tenemos que en el ISSTEY se otorgan pensiones a los trabajadores a los 30 años de servicio, sin importar la edad, equivalentes al 100% del promedio de los últimos dos años del salario pensionable (jubilación voluntaria), con la excepción de que la cuota diaria de jubilación o pensión que se conceda, en ningún caso será mayor de ocho veces el salario mínimo general vigente a la fecha de jubilación.

O bien, se otorgan al cumplir 15 o más años de aportaciones y 55 años de edad, siendo que el beneficio será el tanto por ciento del sueldo último, siendo este, el promedio mensual de todas las percepciones computables al servidor público, correspondientes a los dos años inmediatos anteriores a la fecha de la baja, en relación con los años de aportaciones, (jubilación necesaria). Otros beneficios que otorga son los relacionados con: invalidez, incapacidad, viudez, devolución de aportaciones (Seguro de Cesantía), y Seguro de Fallecimiento, estos dos últimos son pagos únicos. Las pensiones son vitalicias y con transmisión íntegra a beneficiarios.

[...]

Para afrontar toda esa problemática descrita en los párrafos precedentes, es que se propone una nueva ley, con la que se pretende establecer lo siguiente:

[...]

- *Requisitos para obtener la jubilación (edad-años de servicio)*

El sistema de pensiones vigente fue diseñado tomando en consideración a personas con una esperanza de vida entre 60 y 65 años de edad, por ello, en la actualidad muchos servidores públicos se jubilan a una edad productiva temprana; ahora bien, atendiendo a dichas consideraciones y a que la expectativa de vida ha incrementado sustancialmente con el devenir de los años, se realiza una modificación de la edad de retiro, así como los años de servicio, a efecto de ajustar en una mayor medida posible el tiempo durante el cual se estará pagando a un pensionado al tiempo durante el cual contribuyó; lo que beneficia sustancialmente la viabilidad del sistema mejorando su eficacia.

[...]”

- 185 Asimismo, en la exposición de motivos de la ley impugnada, el autor de la norma expresó, entre otras cuestiones, lo que se indica a continuación:

“**CUARTA.** [...]

El sistema pensionario en el estado de Yucatán se encuentra en un punto crítico, tal y como se infiere de la exposición de motivos de la iniciativa de ley que nos atañe, pues se menciona que el incremento poblacional es superior a la capacidad que los diferentes esquemas de pensiones pueden soportar, ya que se estima que dentro de los próximos años el número de personas en edad de jubilación aumente de manera exponencial, lo que significará un desbalance en el presupuesto del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

Ante tal situación, es necesario modificar sustancialmente el esquema pensionario existente de los trabajadores al servicio del Estado, ya que este ha quedado rebasado y actualmente resulta inviable debido al incremento en la esperanza de vida, el decremento en la tasa de crecimiento de nuevos trabajadores, mal diseño del sueldo regulador o la insuficiencia de aportaciones, factores que representan un cambio descomunal en las circunstancias que existían al momento de planear el sistema pensionario vigente, situación que de continuar así, únicamente generaría un colapso financiero ante la falta de adaptabilidad a los tiempos modernos que permitan una mayor rentabilidad presupuestal a mayor tiempo.

[...]

SEXTA. La nueva Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán que se propone, entre los importantes cambios a establecer se encuentran los siguientes:

[...]

- *Requisitos para obtener la jubilación (edad-años de servicio).*

Nuestro sistema de pensiones actual fue diseñado tomando en consideración en ese entonces que la esperanza de vida de las personas oscilaba entre 60 y 65 años de edad; por ello, en la actualidad muchos servidores públicos se jubilan a una edad productiva temprana; por tanto, al incrementarse la expectativa de vida sustancialmente con los años, se propone modificar lo relativo a las edades de retiro, así como los años de servicio, a efecto de ajustar en una mayor medida posible el tiempo durante el cual se estará pagando a un pensionado al tiempo durante el cual contribuyó; lo que beneficia sustancialmente la viabilidad del sistema mejorando su eficacia.

Por lo que, de acuerdo con los datos del INEGI, hoy la esperanza de vida supera los 70 años. Es por tal motivo que se propone modificar la edad mínima para acceder a una pensión por jubilación fijando la edad de 65 años de edad y 35 años de servicio, actualmente el requisito para acceder a una jubilación necesaria es de 55 años de edad y 15 años o más de aportaciones.

Asimismo, para las personas servidoras públicas que hayan cumplido 60 años de edad y 35 años de cotización tendrá derecho a la pensión por retiro anticipado, es decir, pensión por retiro voluntario, por lo que el monto de dicha pensión será calculado tomando como base el salario regulador por el factor A que se describe en el artículo 111 de la propuesta de ley. Actualmente el requisito de la pensión por jubilación necesaria es cuando se hayan alcanzado los 30 años de aportaciones, sin límite de edad.

Se prevé la jubilación por vejez, que se acreditará cuando la persona servidora pública que haya cumplido 20 años de cotización y 65 años de edad. El monto de esta pensión se calculará multiplicando el salario regulador por el factor B descrito en la tabla del artículo 112 de la propuesta de ley. Así como también se prevé una pensión por retiro anticipado en edad avanzada, que se dará cuando la persona servidora pública que haya cumplido 20 años de cotización y 60 años de edad tendrá derecho a dicha pensión.

Para los servidores públicos que se encuentren en activo, esta obligación se implementaría gradualmente de acuerdo a las disposiciones transitorias previstas. De tal forma que, los años de servicio prestado serían respetados, es decir, se mantendría en 30 años, mientras que la edad requerida para esta pensión será incrementada de forma gradual de 55 a 65 años, con un máximo de 10 años de retraso con relación a la edad de retiro en el sistema vigente. El requisito para acceder a la pensión por jubilación, se incrementará gradualmente de 30 años a 35 años de servicio.

[...]”.

- 186 Lo anterior permite advertir, como ya se había señalado, que el instituto de seguridad social local enfrenta una situación financiera compleja debido a que, con motivo de diversos factores, como la extensión de la esperanza de vida y la insuficiencia de aportaciones, se incrementó la exigencia de las prestaciones de seguridad social, reduciendo la capacidad económica de dicho organismo para atender su esquema de prestaciones.
- 187 En ese sentido, el legislador manifestó que, al igual que el aumento de la edad, la modificación de los años de servicio para el acceso a la pensión es para ajustar en mayor medida posible el tiempo durante el cual se estará pagando a un pensionado a aquél en el que él contribuyó, lo que beneficia sustancialmente la viabilidad del sistema mejorando su eficacia
- 188 Así, es posible sostener que la ampliación del periodo de cotizaciones de entre veinte (20) a treinta (30) años para acceder a las diversas modalidades de pensión que prevé la ley impugnada, tiene como finalidad inmediata ajustar el parámetro normativo para establecer una relación de proporción entre el tiempo de aportaciones de las y los servidores públicos y la duración del pago de la prestación respectiva —que se ha extendido por el aumento de la expectativa de vida—, para asegurar los recursos necesarios para la viabilidad del esquema pensionario.
- 189 En tanto que la finalidad mediata obedece a garantizar el cumplimiento del derecho a la seguridad y previsión social, pues tal modificación tiene el propósito de lograr la sostenibilidad financiera del organismo relativo, para que pueda cumplir, a largo plazo, su compromiso de suministrar las diversas prestaciones que reconoce en favor de sus derechohabientes y, en específico, las pensiones.
- 190 Situación que, como ya se dijo, resulta una finalidad constitucionalmente válida, como es la prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, relativa a la obligación estatal de establecer un sistema de seguridad social que otorgue tranquilidad y bienestar personal a las y los servidores públicos y sus familiares.
- 191 **Idoneidad.** En cuando a la idoneidad de la medida para encaminarse a la consecución del fin constitucionalmente válido, se considera que el aumento en los periodos de cotización resulta adecuado para alcanzar ese propósito.
- 192 Al respecto, como lo recuerda la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones⁷⁵, el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo ofrece diversas opciones y flexibilidad para su aplicación, que pueden obtenerse a través de una combinación de prestaciones contributivas y no contributivas.

⁷⁵ Estudio General sobre la aplicación en la legislación y en la práctica nacionales de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), p. 6.

- 193 En lo relativo a las prestaciones de vejez basados en esquemas contributivos, el artículo 29 párrafos 1 y 2 del mencionado Convenio 102,⁷⁶ contempla los periodos de calificación, es decir, años de cotización o de empleo, como un elemento fundamental de esos sistemas.
- 194 Sobre el particular, este Tribunal Pleno ha señalado que en relación con los sistemas de seguridad social construidos sobre el principio de solidaridad —como es el regulado por la ley impugnada— para asegurar el otorgamiento de las prestaciones de seguridad social se requiere del esfuerzo conjunto de las personas servidoras públicas y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.
- 195 Así, los periodos de cotización son un componente primordial en la conformación de los cálculos actuariales de los esquemas pensionarios contributivos, toda vez que, por una lado, se trata del tiempo que se recaudarán los recursos aportados por el trabajador para dar viabilidad a la prestación respectiva por el tiempo que dure la contingencia protegida, lo que una vez cumplido, da derecho al otorgamiento de la misma; aunado a que ese periodo también tiene impacto en la gradualidad del monto de la pensión, en tanto un menor tiempo de cotización implica una cuantía inferior y uno mayor un, monto superior.
- 196 Ahora bien, como lo destaca la CEPAL “[*l*]a sostenibilidad y equidad de un sistema de pensiones dependen de los parámetros que lo definen, como la tasa de cotización, la tasa de reemplazo y la edad de retiro, los cuales están relacionados entre sí y se encuentran presentes, tanto en los esquemas de reparto como en los de contribución definida.”
- 197 En esa virtud, se considera que el incremento en los periodos de cotización resulta ser el medio idóneo para cumplir la finalidad pretendida por el legislador, ya que a través de esta modificación se pueden actualizar los parámetros normativos a los cambios de la dinámica social y, concretamente, al aumento en la esperanza de vida de las personas que ha significado periodos más prolongados del pago de pensiones.
- 198 De esta manera, la medida permite generar un balance entre la duración de los periodos de cotización y la del pago de la prestación respectiva, lo que resulta idóneo para cumplir con el fin constitucionalmente válido, ya que, al asegurar los recursos necesarios para el pago de las prestaciones relativas, se asegura la sostenibilidad financiera del organismo de seguridad social para cumplir los compromisos y obligaciones exigidas por el artículo 123 de la Constitución Federal.
- 199 **Necesidad.** Al respecto, se estima que la medida adoptada por el legislador acredita esta grada del examen respectivo.
- 200 Como ya se mencionó, en los trabajos legislativos de los que derivó la ley impugnada se manifestó que el organismo de seguridad social del Estado de Yucatán presenta una problemática financiera originada por diversos cambios sociales, como la extensión de la esperanza de vida y la insuficiencia de aportaciones, pues ello provocó un aumento en la exigencia de las prestaciones, principalmente, en lo referente al pago de las pensiones; lo que, sumado a otros factores, llevó al legislador a ampliar los periodos de cotización para el acceso a la pensión a efecto de dar viabilidad y sostenibilidad a largo plazo a su esquema pensionario.
- 201 Al respecto, este Tribunal Pleno opina que esa medida constituye una de las opciones más eficaces para lograr los fines que se persiguen, a partir de observar que en nuestro país el legislador la ha utilizado para regular problemáticas similares.
- 202 En efecto, el aumento de los periodos de cotización es una de las opciones que en nuestro país se ha aplicado, entre otros, a uno de los dos más grandes regímenes de seguridad social existentes: el Instituto Mexicano del Seguro Social.

⁷⁶ “**Artículo 29 1.** La prestación mencionada en el artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos: a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia; b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.

2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos: a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo; o b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.
[...].”

- 203 El uno de julio de mil novecientos noventa y siete se expidió una nueva legislación que modificó el régimen de dicha institución con el objeto de resolver su situación financiera. En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo, se precisó, entre otras cuestiones, que: *“El aumento en la esperanza de vida implica que más gente llega a la edad de retiro y que el número de años durante los cuales se paga una pensión se incrementa sustancialmente, prolongándose el tiempo en el que se ofrece la atención médica respectiva, precisamente en la edad en que resulta más necesaria y también más costosa.”*
- 204 Una de las modificaciones que eligió el legislador para atender la problemática de ese instituto, fue aumentar los periodos de cotización para acceder a las pensiones. Es así que, en lugar del parámetro establecido en el *Régimen de 1973*, aplicable a los trabajadores que cotizaron a dicho organismo hasta antes de la citada reforma de uno de julio de mil novecientos setenta y siete, que exigía quinientas (500) semanas de cotización, equivalentes a diez (10) años, para las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada.⁷⁷; en la nueva legislación⁷⁸ se estableció para ambas pensiones un periodo de mil doscientas cincuenta (1250) semanas, que se traducen aproximadamente en veinticinco (25) años.
- 205 Lo anterior permite constatar que el aumento de los periodos de cotización ha sido una herramienta utilizada por el legislador para lograr la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social, habida cuenta que permite equilibrar los periodos de cotización con la duración de las pensiones; por lo que se considera que se cumple con la grada de necesidad.
- 206 **Proporcionalidad.** No obstante lo anterior, la medida no logra superar el último requisito del examen, toda vez que se aprecia que los parámetros elegidos por el legislador al fijar el aumento de los periodos de cotización no guardan una proporción con el fin pretendido.
- 207 Esto es así, ya que como se ha mencionado, aun cuando el legislador goza de libertad de configuración en la implementación de los regímenes de seguridad social y la Constitución Federal establece únicamente las bases mínimas de la previsión social, como son, entre otras, la jubilación, invalidez, vejez y muerte; sin embargo, el multicitado Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, contiene principios básicos que constituyen un referente fundamental para la instrumentación de dichos sistemas.
- 208 Entre esas bases mínimas, se encuentran las ya mencionadas prestaciones de vejez, en el que la contingencia que se protege es la supervivencia más allá de una edad prescrita, en cuyo apartado, que comprende de los artículos 25 a 30, se prevén normas técnicas con parámetros objetivos encaminados a darle efectividad a dicha prestación dentro de un nivel mínimo de protección de la seguridad social.
- 209 En esa línea, el artículo 28⁷⁹ establece que la *prestación* que cubre dicha contingencia *consiste en un pago periódico*, la cual será calculada de conformidad con las disposiciones del numeral 65 o con las del diverso 66 del mismo Convenio, en caso de que la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa.

⁷⁷ “Del Seguro de Vejez.

[...]

ARTICULO 138.- Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de Vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.

[...]

Del Seguro de Cesantía en Edad Avanzada

[...]

ARTICULO 145.- Para gozar de las prestaciones del seguro de cesantía en edad avanzada se requiere que el asegurado:

I.- Tenga reconocido en el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales;

[...].”

⁷⁸ DEL RAMO DE CESANTIA EN EDAD AVANZADA.

“Artículo 154. Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

[...].”

DEL RAMO DE VEJEZ

[...]

Artículo 162. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.[...].”

⁷⁹ **“Artículo 28** La prestación consistirá en un pago periódico, calculado en la forma siguiente: a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66; b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.”

- 210 Asimismo, el artículo 29, párrafo 1⁸⁰, señala que esa prestación deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que *podrá* consistir en treinta (30) años de cotización o de empleo; en tanto que el párrafo 2⁸¹ de dicho numeral, establece que cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una *prestación reducida*, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince (15) años de cotización o de empleo.
- 211 Bajo tal contexto, este Tribunal Pleno advierte que, en principio, el Convenio establece una primera regla, que se traduce en que, a partir de un periodo de calificación de 30 años de cotización, las autoridades estatales están obligadas a garantizar el otorgamiento de la prestación en comento.
- 212 Esto es así, ya que si bien, al referirse al parámetro del periodo de cotización, la redacción del Convenio utiliza el verbo “*podrá*”, que de acuerdo con la primera acepción que le asigna el Diccionario de la Lengua Española significa: “*Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo*”⁸²; el hecho es que la norma fija el nacimiento de la obligación de las autoridades para garantizar la prestación de un pago periódico que proteja a las personas contra la contingencia del retiro, a partir de treinta (30) años de cotización o empleo, y no más.
- 213 De manera que ese periodo de calificación treinta (30) años de cotizaciones o empleo, se erige como un *límite* máximo, del que la autoridad no puede *huir*, ni llevar más lejos el inicio de su obligación, pues ello resultaría excesivo.
- 214 En otras palabras, no resultaría acorde con el Convenio una legislación, cuyas reglas, después de un periodo de treinta (30) de cotizaciones o empleo, no reconociera el derecho a la pensión.
- 215 En cambio, resulta *facultativo* para la autoridad establecer un periodo menor a treinta (30) años de cotizaciones o empleo, a partir del cual *nazca* tal obligación, lo cual representaría un piso de mayor protección del derecho.
- 216 Ahora bien, lo anterior no significa que las autoridades estatales simplemente no puedan prever un parámetro de cotizaciones o empleo superior a treinta (30) años; sino que, lo que la regla señala, es que *la obligación* de la autoridad para garantizar el derecho respectivo no debe ubicarse más allá de ese umbral, es decir, no puede pasar más de treinta (30) años que una persona hubiere estado cotizando, sin que cuente con la posibilidad de exigir una pensión y, respectivamente, la obligación de otorgarla.
- 217 Para ello, el citado Convenio posibilita a los Estados Parte para que, en caso de que fijen un periodo mínimo de cotización (sin mencionar ese parámetro), establezcan una *prestación reducida* cuando se cumpla, como mínimo, con quince (15) años de cotización.
- 218 En el entendido de que cuando ello ocurra, es decir, cuando en la legislación se prevea un plazo mínimo de cotizaciones o empleo, la *prestación reducida* con un mínimo de quince (15) años de cotizaciones o empleo, no es una opción, sino una obligación que deben garantizar las autoridades, habida cuenta que la redacción del artículo 29, párrafo 2, del Convenio señala que cuando la prestación se encuentra sujeta a un período mínimo de cotización o de empleo “*deberá garantizarse una prestación reducida*”, siendo que el verbo empleado es “*deberá*”, el cual, según el primer entendimiento que le reconoce el mencionado Diccionario de la Lengua Española⁸³, significa: “*Estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva.*”

⁸⁰ “**Artículo 29 1.** La prestación mencionada en el artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos: a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia; b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.

⁸¹ “**2.** Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos: a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo; o b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.”

⁸² <https://dle.rae.es/poder?m=form>

⁸³ <https://dle.rae.es/deber?m=form>

- 219 Por tanto, este Tribunal Pleno estima que es dable que, al establecerse un plazo mínimo de cotizaciones o empleo, éste puede ser superior, razonablemente, a treinta (años) de cotización, habida cuenta que las personas trabajadoras contarán con una opción adicional para encontrar protección contra la contingencia de la vejez o retiro, mediante una *prestación reducida*, la que debe garantizarse a partir de quince (15) años de cotizaciones o empleo.
- 220 Preciado lo anterior, debe recordarse que, en la especie, los artículos 110, 111, 112 y 113 de ley impugnada contemplan diferentes modalidades de pensión, para las cuales requiere, según sea el caso, un mínimo de *treinta y cinco (35) años de cotizaciones* para acceder a las pensiones por jubilación y por retiro anticipado; mientras que para las relativas a vejez y retiro anticipado en edad avanzada, exige un mínimo de *veinte (20) años de cotizaciones*.
- 221 En ese sentido, es evidente que el periodo establecido para las modalidades de jubilación y retiro anticipado (35 años) exceden el parámetro de calificación (30 años) que señala el Convenio Número 102.
- 222 En tal virtud, como se dijo, aun cuando el Convenio no prohíbe expresamente establecer un periodo de calificación mayor a treinta (30) años; lo cierto es que, para no incumplir con la norma mínima prevista en Convenio Número 102, en caso de estipular un plazo mínimo de calificación, como hace la ley impugnada, al exigir treinta y cinco (35) años de cotización para acceder a las pensiones por jubilación y por retiro anticipado, debería garantizar una pensión reducida a partir de quince (15) años de aportaciones.
- 223 Luego, si bien se aprecia que la legislación ofrece, en un parámetro de veinte (20) años de cotizaciones, la posibilidad de acceder a las diversas pensiones de vejez y retiro anticipado en edad avanzada, lo cierto es que, evidentemente, estas modalidades tampoco cumplen con la obligación mínima contenida en el párrafo 2 del artículo 29, conforme a la cual se debe garantizar una *prestación reducida* a partir de que la persona cumpla con quince (15) años de cotización, previamente a la contingencia.
- 224 Asimismo, tampoco pasa por inadvertido que el artículo 72 de la ley controvertida señale que la persona servidora pública que sin tener derecho a pensión se separe o sea separado definitivamente del servicio por cualquier causa, podrá obtener el seguro de cesantía o separación consistente en la devolución de las cuotas que realizó en términos de la fracción I del artículo 20 de esta ley, sin incluir los intereses generados por ellas, ni las aportaciones patronales, que seguirán formando parte del fondo de pensiones.
- 225 Ello es así, ya que la citada *prestación reducida*, señalada en el artículo 29, párrafo 2, del Convenio Número 102, debe entenderse que participa de la misma naturaleza de la prestación prevista en el párrafo 1 del mismo numeral (pensión), la cual consiste en un *pago periódico* conforme lo establece el diverso ordinal 28 del mismo instrumento.
- 226 Sobre el particular, cabe señalar que en la “*Observación (CEACR) - Adopción: 2007, Publicación: 97ª reunión CIT (2008)*”⁸⁴, formulada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones al gobierno de México, en relación con el tema de la prestación de vejez reducida, expresó lo siguiente:

“4. En sus comentarios anteriores, la Comisión había señalado a la atención del Gobierno el artículo 29, párrafo 2, a), del Convenio, que prevé que deberá garantizarse una prestación reducida de vejez, al menos a una persona protegida que hubiese cumplido, antes de la contingencia, un período de calificación de 15 años de cotización o de empleo. La Comisión había tomado nota de que debido al reciente cambio al régimen de capitalización, las personas que se pensionan por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez no tienen acumulados en su cuenta individual recursos suficientes para el financiamiento de la pensión respectiva. Sin embargo, los trabajadores que iniciaron su aseguramiento durante la vigencia de la Ley del Seguro Social, de 12 de marzo de 1973, sólo requieren de 500 semanas de cotización, equivalente a diez años de cotización para tener derecho a esta prestación. Respecto a los trabajadores inscritos bajo la nueva Ley del Seguro Social, que puedan ubicarse en los supuestos del artículo 29, párrafo 2, del Convenio, la Comisión

⁸⁴ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:3150375

observa que el Gobierno se limita a expresar que las personas protegidas que hubiesen cumplido, antes de la contingencia, un período de calificación de 15 años de cotización o de empleo, si bien no tienen una pensión garantizada, sí reciben las prestaciones médicas por parte del IMSS y reciben el saldo acumulado en su cuenta individual. En esas condiciones, la Comisión no puede sino expresar nuevamente la esperanza de que el Gobierno pueda volver a analizar la situación e indicar las medidas adoptadas o previstas para garantizar una prestación reducida de vejez a todas las personas protegidas que hubiesen cumplido, antes de la contingencia, un período de calificación de 15 años de cotización o de empleo, de conformidad con lo que prevé el Convenio en este punto.

- 227 Asimismo, en la diversa “*Observación (CEACR) - Adopción: 2013, Publicación: 103ª reunión CIT (2014)*”, dirigida igualmente al gobierno de nuestro país, en relación con los regímenes del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dicha Comisión reiteró que:

“Artículo 29, párrafo 2. Pensión reducida tras 15 años de cotización o de empleo. La Comisión toma nota de que, para beneficiarse de una pensión de vejez sobre la base de los recursos acumulados en la cuenta individual de capitalización o de una pensión mínima garantizada por el Estado, el beneficiario de un régimen administrado por el IMSS o por el ISSSTE deberá justificar un período de calificación de 25 años de cotización y haber cumplido 65 años. Cuando el asegurado no llegue al número mínimo de años de cotización, tendrá la posibilidad de seguir cotizando o de recibir una suma a tanto alzado. Recordando que el Convenio garantiza el derecho a beneficiarse de una prestación reducida cuando el asegurado justifique 15 años de cotización o de empleo, la Comisión pide al Gobierno que indique cómo la legislación nacional dará cumplimiento a este requisito del Convenio.”

- 228 De lo que se constata que la prestación reducida establecida en el artículo 29, párrafo 2, del Convenio Número 102, consiste en una pensión que debe garantizarse a partir de un mínimo de quince (años) de cotización, lo cual no se observa en la ley impugnada, dado que el periodo de calificación menor que da derecho a una prestación de ese tipo es de veinte (20) años.
- 229 Por tanto, en el caso concreto, no es dable considerar que el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención que ocasiona la medida en cuestión en el derecho fundamental. Ello, porque los parámetros determinados por el legislador en el aumento de los periodos de cotización incumplen con la norma mínima de seguridad social (Convenio Número 102), lo que pone de manifiesto que dicha medida no encuentra una proporción con la finalidad (mediata e inmediata).
- 230 De ahí que, la medida en cuestión no logra superar el examen de la proporcionalidad en sentido estricto y, en consecuencia, resultan inconstitucionales los artículos 110, 111, 112 y 113 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.
- 231 Caso contrario ocurre con las normas transitorias, pues si bien el décimo transitorio requiere, para la pensión de jubilación, una antigüedad de entre treinta (30) y hasta treinta y cinco (35) años de servicio, dependiendo los años que a cada persona le falten para cumplir treinta (30) años de cotización al momento de entrada en vigor de la ley, el hecho es de que el diverso décimo primero transitorio, relativo a la pensión de vejez, sigue conservando una prestación *reducida* a partir de los quince (15) años de servicio, lo cual permite considerar que es menor la intervención que causa el régimen transitorio en el derecho de las personas a acceder a una pensión, en relación con el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador al brindar sostenibilidad financiera, a largo plazo, a su esquema pensionario.

1.3.3.3. Examen de proporcionalidad. Aumento de cuotas de seguridad social.

- 232 En relación con el concepto de invalidez a través del cual la Comisión estatal de derechos humanos alegó que el nuevo esquema pensionario previsto en la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán vigente, resultaba violatorio del principio de progresividad, entre otras cosas, por haber incrementado las cuotas a cargo de las personas servidoras públicas; debe decirse que el Tribunal Pleno en la sesión de tres de junio de dos mil veinticuatro, desestimó la acción de inconstitucionalidad por lo que toca a ese problema jurídico.

- 233 Sobre el particular, los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Federal y 72, párrafo primero, de la Ley de la materia, prevén lo siguiente:
- “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
- (...).
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
- (...).
- Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.
- (...)”.
- “Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.
- (...)”.
- 234 En el caso, la consulta propuso declarar fundado el concepto de invalidez al considerar que la medida consistente en el incremento de las cuotas de seguridad social tiene una finalidad constitucionalmente válida, en tanto persigue brindar fortaleza financiera al sistema de pensiones; asimismo, se precisó que también resulta idónea, pues tomando en cuenta que en los sistemas contributivos el financiamiento del sistema de pensiones y demás prestaciones sociales proviene principalmente de las cuotas y aportaciones a cargo de las personas trabajadoras y los patrones, entonces el incremento de las cuotas sociales permite acumular la suficiencia de los recursos necesarios para que el organismo de seguridad social garantice la continuidad de esas prestaciones.
- 235 Sin embargo, se dijo que no se acreditaba la grada de necesidad, porque aun cuando en los trabajos legislativos se anunciaron diversos factores que afectaban la sostenibilidad financiera del Instituto, también se advertía que el propio legislador manifestó expresamente que la problemática de ese organismo derivó en gran parte por la falta de pago de cuotas y aportaciones a cargo de las dependencias públicas patronales.
- 236 De acuerdo con ello, el proyecto propuso declarar la inconstitucionalidad de los artículos 20, fracciones I y II, así como octavo transitorio de la ley impugnada.
- 237 Sin embargo, en la sesión pública aludida votaron en contra de esa conclusión los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández; y en el sentido de declarar fundado el concepto de invalidez las señoras Ministras y los señores Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat y Alberto Pérez Dayán.
- 238 En consecuencia, no se obtuvo la votación calificada a que se ha hecho referencia, de ahí que lo procedente es desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de este problema jurídico, en virtud de que no se obtuvieron cuando menos los ocho votos que exigen las disposiciones constitucional y legal transcritas, para que se declare la invalidez del Decreto combatido.
- 1.3.3.4. Examen de proporcionalidad. Salario regulador.**
- 239 **Finalidad.** En principio, es oportuno recordar que el salario regulador previsto en el artículo 3, fracción XXI, de la ley controvertida, aplicable a las personas servidoras públicas que comiencen a laborar con posterioridad a la vigencia de dicho ordenamiento, equivale al ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio ponderado de los salarios de cotización que percibió la persona servidora pública durante los últimos veinte (20) años.⁸⁵

⁸⁵ “Artículo 3. Definiciones.

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

[...]

XXI. Salario regulador: equivale al ochenta y cinco por ciento del promedio ponderado de los salarios de cotización que percibió la persona servidora pública durante los últimos veinte años de su vida activa como trabajador en una o más entidades públicas, previa actualización con base en el índice nacional.

[...]”.

- 240 El legislador pretende justificar esa medida, bajo la consideración de que esa previsión es para evitar futuros abusos que podrían generarse en la última etapa de la vida laboral de las personas accediendo a salarios más elevados para llevarse una pensión más elevada sin haber cotizado en ese nivel, tal como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa de ley que, en la parte que interesa, señala lo siguiente:

“Propuesta de una nueva ley para regular el sistema de pensiones en el Estado

[...]

- *Salario regulador.*

De acuerdo con lo establecido en la ley que se propone abrogar, establece para efectos de determinar el monto a recibir por pensión, que se considerará sueldo último el promedio mensual de todas las percepciones computables al servidor público, correspondientes a los dos años inmediatos anteriores a la fecha de la baja que emita la entidad pública en la que laboraba. Sobre este tema, se pretende integrar un salario regulador, que equivaldrá al 85% del promedio ponderado de los salarios de cotización que percibió la persona servidora pública durante su vida activa como trabajador en una o más entidades públicas, previa actualización con base en el índice nacional antes mencionado. Con esta disposición se pretende evitar abusos que podrían generarse en la última etapa de la vida laboral accediendo a salarios más elevados para llevarse una pensión más elevada sin haber cotizado en ese nivel.

[...]”.

- 241 Las mismas razones fueron replicadas en la exposición de motivos del decreto por el que se expidió la ley en cuestión, como se aprecia a continuación:

SEXTA. La nueva Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán que se propone, entre los importantes cambios a establecer se encuentran los siguientes:

[...]

- *Salario regulador.*

Se pretende fijar un salario regulador, que equivaldrá al 85% del promedio ponderado de los salarios de cotización que percibió la persona servidora pública durante los últimos veinte años de su vida activa como trabajador en una o más entidades públicas, previa actualización con base en el índice nacional de precios al consumidor.

Actualmente, para determinar el monto a recibir por pensión, se considerará sueldo último el promedio mensual de todas las percepciones computables al servidor público, correspondientes a los 2 años inmediatos anteriores a la fecha de la baja que emita la entidad pública en la que laboraba. Esta reforma que se plantea pretende evitar futuros abusos que podrían generarse en la última etapa de la vida laboral accediendo a salarios más elevados para llevarse una pensión más elevada sin haber cotizado en ese nivel.

[...]”.

- 242 Sobre el particular, resulta oportuno mencionar que este Tribunal Pleno, al fallar los amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008⁸⁶, sostuvo, en lo conducente, que la determinación del legislador de ampliar el periodo de tiempo para obtener el promedio del sueldo básico sobre el cual se va a calcular la pensión, es una finalidad contraria al fin esencial de la jubilación y, por ende, violatoria del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, habida cuenta que ello significa una reducción del sueldo base, lo que imposibilita a la persona recibir una renta vitalicia que le permita mantener la calidad de vida que tenía al separarse del servicio; aunado a que si esa medida se adopta con el fin de evitar que las personas aprovechen un ulterior ascenso para obtener una pensión de mayor cuantía, tal justificación carece de razonabilidad, al prejuzgar sobre las razones que motivaron ese ascenso.

⁸⁶ Resueltos por unanimidad de diez votos, en sesión de diecinueve de junio de dos mil ocho. De dichos asuntos derivó, entre otros, el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 127/2008, de rubro: **“ISSSTE. LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA ES INCONSTITUCIONAL EN LA PARTE QUE CONDICIONA EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN SOBRE EL PROMEDIO DEL SUELDO BÁSICO PERCIBIDO EN EL AÑO ANTERIOR A LA BAJA, A LA PERMANENCIA DEL TRABAJADOR EN EL MISMO PUESTO Y NIVEL EN LOS TRES ÚLTIMOS AÑOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Octubre de 2008, página 39, registro digital 168636.

- 243 Las consideraciones del asunto mencionado en primer orden son, en la parte que interesa, del tenor siguiente:

II. Sueldo básico para el cálculo del monto de la pensión.

[...]

En cambio, resulta substancialmente fundado lo argumentado por la quejosa en el sentido de que la fracción IV del artículo décimo transitorio, al condicionar la antigüedad del trabajador en el mismo puesto y nivel por un período mínimo de tres años, para calcular la pensión sobre el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja, viola lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General de la República.

En efecto, el citado precepto constitucional consagra como garantía mínima de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, entre otros aspectos, la jubilación y la vejez.

Ahora bien, el seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios y de cesantía en edad avanzada, más que proteger una contingencia, tiene por objeto asegurar al trabajador una vejez digna y decorosa, lo que de suyo implica que el monto de la pensión correspondiente debe permitirle conservar la calidad de vida que tenía antes de retirarse del servicio, de ahí que una de las mayores conquistas burocráticas en materia de seguridad social, fue la de reducir el periodo para promediar el sueldo básico sobre el cual se calculará el monto de la pensión, primero de cinco a tres años y posteriormente a un año, ya que a mayor tiempo de promedio menor es el referido sueldo.

Luego, es inconcuso que la condición impuesta por el legislador para calcular el monto de la pensión sobre el promedio del sueldo básico disfrutado por el trabajador en el último año anterior a la fecha de baja, es contraria a la finalidad esencial de la jubilación consistente en que al concluir su etapa productiva, el trabajador reciba una renta vitalicia que le permita mantener la calidad de vida que tenía al separarse definitivamente del servicio.

No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el establecimiento de la condición antes referida tiene como fin evitar que a los trabajadores que están próximos a jubilarse se les otorgue un ascenso con el único objeto de obtener una pensión de mayor cuantía, sin embargo, dicha justificación carece de razonabilidad, ya que por una parte prejuzga sobre las razones que motivaron el ascenso del trabajador y, por otra, la antigüedad en el puesto que tenía al momento de verificarse la baja no guarda relación con el promedio del sueldo básico sobre el cual se va a calcular la pensión, pues no debe soslayarse que éste no puede exceder del equivalente a diez veces el salario mínimo.

En ese orden de ideas, es dable concluir que la fracción IV del artículo décimo transitorio, viola lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente en la porción normativa que precisa *'siempre y cuando el trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo'*.

[...].”

En esa virtud, es inconcuso que el propósito pretendido por el legislador al establecer la figura del salario regulador no encuentra una finalidad constitucionalmente válida.

- 244 Esto es así, toda vez que, por un lado, los parámetros que utilizó para definir esa figura, como lo son la ampliación del tiempo para la obtención del promedio del salario de dos (2) a veinte (20) años, así como la consideración parcial de ese promedio, dado que sólo es el equivalente al ochenta y cinco por ciento (85 %) de ese promedio salarial, tienen como efecto una reducción en el salario base y, por tanto, en el monto final de la pensión, lo que, como se dijo, atenta contra la finalidad de la pensión consistente en asegurar a la persona trabajadora un ingreso suficiente que le permita una vejez digna y decorosa.
- 245 Y, por otro lado, porque el propósito de evitar abusos por ascensos laborales cercanos al retiro de la persona carece de razonabilidad, tal como lo ha determinado este Órgano Constitucional, pues con ello se prejuzgan los motivos del ascenso y, por tanto, se obvia el esfuerzo de la o el trabajador; lo que pone de manifiesto su contrariedad con el principio de seguridad y previsión social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal.

- 246 Cabe señalar que este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 91/2018, estableció que el mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas no puede constituir una justificación constitucionalmente legítima para restringir el derecho de la seguridad social, dado que la aceptabilidad o no de ese argumento depende de una serie de factores evidentes y de evaluación estricta, así como de un análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo a la suficiencia presupuestaria, lo que no ocurre cuando éstas son contrarias a las bases mínimas de seguridad social.
- 247 Así, este Tribunal Pleno considera que, dado que la medida consistente en el salario regulador previsto en el artículo 3, fracción XXI, de la ley impugnada, no responde a las bases mínimas que dan efectividad a la seguridad y previsión social, no puede estimarse que persiga una finalidad constitucionalmente válida y, por tanto, es inconstitucional.
- 248 Luego, por las razones expuestas, se considera que tampoco se justifica la limitación que implica el salario regulador aplicable a las personas servidoras públicas denominadas en transición, a que se refiere el artículo séptimo transitorio.
- 249 Esto es así, ya que si bien, esa disposición transitoria⁸⁷ matiza los impactos del salario regulador para los trabajadores que ya se encontraban laborando antes de la expedición de la nueva legislación, lo cierto es que, a final de cuentas, también contempla escenarios en los cuales sólo se tomara en cuenta un porcentaje del promedio de los salarios de cotización, así como la extensión del tiempo para obtener ese promedio.
- 250 Lo que pone en evidencia que esa medida tampoco persigue una finalidad constitucionalmente válida, pues contrariamente a ello, afecta el derecho a la seguridad social de las personas, pues les impide acceder a una prestación que asegure un ingreso suficiente para alcanzar un retiro digno y decoroso; de ahí que resulta procedente declarar la inconstitucionalidad del artículo séptimo transitorio.

1.3.3.5. Examen de proporcionalidad. Disminución gradual de la pensión por fallecimiento.

- 251 **Finalidad.** En relación con la finalidad que persigue el legislador al implementar la disminución porcentual que, gradualmente, se aplicará a la pensión por fallecimiento durante los primeros años hasta quedar en un cincuenta por ciento (50%) del monto inicial, es conveniente acudir a los motivos expresados en el documento correspondiente a la iniciativa de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, que en lo conducente, señalan:

“Propuesta de una nueva ley para regular el sistema de pensiones en el Estado.

[...]

- *Dependientes económicos de pensionado fallecido*

Con respecto a la pensión que se le otorgaría a los familiares o dependientes económicos de un servidor público fallecido, se pretende modificar los parámetros por los que se otorga, especificándose, que tendrán derecho a un monto igual al que recibía el titular; sin embargo, este monto con el paso de los años se irá reduciendo en cierto porcentaje hasta llegar a un tope de 6 años en adelante que se les otorgará de manera fija un 50% de la pensión. Dicho pago será retroactivo a partir del día siguiente al del deceso de la persona servidora pública o persona pensionada. Con esta propuesta, se estaría generando más condiciones que de manera directa redundaría en el saneamiento de las finanzas del instituto.

[...].”

⁸⁷ **Séptimo. Salario regulador de las personas servidoras públicas en transición.**

Tratándose de las personas servidoras públicas en transición, el salario regulador a que se refiere la fracción XXI del artículo 3 de esta ley, será un porcentaje del promedio ponderado de los últimos salarios de cotización que hubiera percibido la persona servidora pública, previa actualización con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, dependiendo de los años que a la fecha de entrada en vigor de este decreto le falten para cumplir treinta años de cotización conforme a la siguiente tabla:

Años que faltan para cumplir 30 años de cotización al momento de la entrada en vigor de esta ley	Número de meses a promediar	Porcentaje
0	24	100.00%
1 y 2	24	95.00%
3 y 4	36	93.00%
5 y 6	48	91.00%
7 o más	60	90.00%

- 252 Similar argumentación, se encuentra en la exposición de motivos del decreto por el que se expidió la citada ley de seguridad social, como se aprecia a continuación:

“**SEXTA.** La nueva Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán que se propone, entre los importantes cambios a establecer se encuentran los siguientes:

- **Dependientes económicos de pensionado fallecido**

Se plantea modificar los parámetros por los que se otorga la pensión a los dependientes económicos del pensionado fallecido, especificándose, que tendrán derecho a un monto igual al que recibía el titular; sin embargo, este monto con el paso de los años se irá reduciendo en cierto porcentaje hasta llegar a un tope de 6 años en adelante que se les otorgará de manera fija un 50% de la pensión. Esta propuesta, se encuentra en avenencia con las demás, ya que de manera directa redundaría con el saneamiento de las finanzas del instituto.

[...].”

- 253 Conforme a las razones ofrecidas por el legislador en ambos documentos, se deduce que la finalidad trazada con la implementación de esa medida, es lograr un impacto benéfico en el saneamiento de las finanzas del instituto de seguridad social.
- 254 Sin embargo, al igual que en el apartado anterior, el argumento del saneamiento de las finanzas del instituto de seguridad social, tampoco es suficiente para justificar una finalidad constitucionalmente válida, ya que la medida no es acorde con las disposiciones y principios del derecho de seguridad y previsión social.
- 255 En efecto, de acuerdo con el Convenio Número 102, las bases mínimas para dar efectividad a las prestaciones de sobrevivientes son las siguientes:

“**Parte X. Prestaciones de Sobrevivientes.**

Artículo 59. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de sobrevivientes, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 60.

1. La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades.

2. 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 61. Las personas protegidas deberán comprender: a) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezca a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados; b) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia a que pertenezca a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes; c) sea, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67; d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezca a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 62. La prestación deberá consistir en un pago periódico, calculado en la forma siguiente: a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66; o b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 63.

1. La prestación mencionada en el artículo 62 deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos: a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en quince años de cotización o de empleo o en diez años de residencia; o b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de este sostén de familia, en el transcurso del período activo de su vida, el promedio anual prescrito de cotizaciones.

2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos: a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de cinco años de cotización o de empleo; o b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de ese sostén de familia, en el transcurso del período activo de su vida, la mitad del promedio anual prescrito de cotizaciones a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al que se indica en el cuadro anexo a esa parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas cuyo sostén de familia haya cumplido, de conformidad con las reglas prescritas cinco años de cotización, empleo o residencia.

4. Podrá efectuarse una reducción proporcional en el porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el período de calificación correspondiente a la prestación de porcentaje reducido sea inferior a cinco años de cotización o de empleo, pero inferior a quince años de cotización o de empleo. Deberá concederse una prestación reducida de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

5. Para que una viuda sin hijos, a la que presuma incapaz de subvenir a sus propias necesidades, tenga derecho a una prestación de sobreviviente, podrá prescribirse una duración mínima del matrimonio.

Artículo 64. Las prestaciones mencionadas en los artículos 62 y 63 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia.”

- 256 Según se observa, la norma mínima internacional permite que, en el diseño de los regímenes de seguridad social, puedan preverse reducciones a las prestaciones de sobrevivientes cuando los beneficiarios estén en posibilidad de acceder a un ingreso adicional a dicha pensión, siempre que esas ganancias excedan de un valor prescrito en la legislación nacional o, también, en función de los periodos de cotización acreditados, tratándose de la *prestación reducida*.
- 257 Asimismo, el numeral 64 de dicho Convenio dispone que la prestación respectiva debe concederse *durante todo el transcurso de la contingencia*.
- 258 Por su parte, al referirse al nivel y duración de los beneficios de la seguridad social, la Observación General 19 del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, señala que el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, que protejan la falta de ingresos procedentes de la muerte de un familiar⁸⁸, las cuales deben ser suficientes en importe y duración, a fin de que todos puedan gozar de unas condiciones de vida adecuadas⁸⁹.

⁸⁸ “2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”

⁸⁹ “3. Nivel suficiente.

22. Las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, deben ser suficiente en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud, como se dispone en los artículos 10, 11 y 12 del Pacto. Además, los Estados Partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana enunciado en el preámbulo del Pacto, y el principio de la no discriminación, a fin de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden. Los métodos aplicados deben asegurar un nivel suficiente de las prestaciones. Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el Pacto. Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.”

- 259 Bajo tal contexto, atendiendo a la directriz de la citada Observación General 19 relativa a que al interpretar el derecho a la seguridad social se debe partir de la consideración de que se trata de un bien social y no un mero instrumento de política económica o financiera, este Tribunal Pleno considera que la disminución progresiva de la pensión por muerte del trabajador, carece de razonabilidad frente al postulado del principio a la seguridad y previsión social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal.
- 260 Ello, porque dicha medida, lejos de dar efectividad al derecho a la seguridad social, se contrapone con las bases mínimas de la norma internacional, en tanto no procura el mantenimiento del nivel y duración de la prestación durante toda la contingencia, como lo exige el artículo 64 del mencionado Convenio Número 102; lo que imposibilita garantizar las condiciones de vida adecuadas para los familiares de la o el trabajador fallecido.
- 261 Sobre el particular, es relevante mencionar que en la “*Observación (CEACR) - Adopción: 1989, Publicación: 76ª reunión CIT (1989)*”⁹⁰ dirigida al gobierno de México, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, señaló que la previsión de la disminución regresiva del monto de la pensión de sobrevivientes resulta contraria al artículo 64 del Convenio Número 102, como se observa a continuación:
- “Parte X (Prestaciones de sobrevivientes), artículo 64 del Convenio.** Con referencia a sus anteriores solicitudes directas, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que la nueva ley sobre el Instituto de la Seguridad Social y de los Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entró en vigor el 1.º de enero de 1984 y de que no contiene **ya ninguna disposición en la que se prevea una disminución progresiva de la pensión de sobrevivientes hasta la mitad de su cuantía inicial**, como se establecía en la anterior legislación **contrariamente al Convenio.”**
- 262 En ese sentido, aun cuando las bases mínimas del mencionado Convenio no exigen que la pensión por muerte del trabajador implique la entrega a sus familiares de una prestación equivalente al salario que recibía aquél; lo cierto es, que sí se prevén los parámetros técnicos objetivos que fijan el piso mínimo de protección de las prestaciones de sobrevivientes, como son: la definición de la contingencia, las personas protegidas, el tipo y monto de las prestaciones (con la previsión de implementar reducciones), el periodo de calificación y duración de la prestación. Sin que se contemplen valores o elementos objetivos para aplicar una disminución progresiva de la prestación, sino que, por el contrario, se prevé que ésta dure toda la contingencia.
- 263 Lo que pone de manifiesto que la medida impugnada restringe el derecho a la seguridad social sin una justificación que encuentre asidero en el derecho a la seguridad y previsión social.
- 264 Es importante señalar que, el pronunciamiento de este Tribunal Pleno no significa que las prestaciones de sobrevivientes deban corresponderse o no con el salario que recibía la persona trabajadora fallecida, sino que los elementos técnicos empleados por el legislador, en ejercicio de la libertad configurativa que tiene para establecer los planes pensionarios, deben ser acordes a las bases mínimas que prevé el Convenio Número 102, para cumplir con el nivel mínimo de protección que determina dicha norma.
- 265 En consecuencia, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad de los artículos 125 y 127 de la ley impugnada, en la parte que prevé, como elemento de la mecánica para fijar su monto, la disminución progresiva de la pensión.
- TEMA 2. Análisis del artículo 128, fracción VII, inciso a), que establece la pérdida del derecho a la pensión de viudez, cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato.**
- 266 En el segundo concepto de invalidez que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, esencialmente, que el referido precepto impugnado vulnera los principios de igualdad y no discriminación, debido a que, por un lado, establece un trato diferenciado para seguir gozando de la pensión entre las y los cónyuges supervivientes que decidan contraer nuevas nupcias o vivir en concubinato y aquéllos que elijan no volver a formalizar alguna relación en pareja mediante matrimonio o concubinato, constituyéndose como una discriminación en razón de su estado civil; y, por otro, porque ese supuesto de pérdida de la pensión únicamente se prevé para la o el cónyuge, sin contemplar a la concubina o concubinario.

- 267 Asimismo, argumenta que dicha porción normativa transgrede el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en relación con el derecho a la seguridad social, ya que, si bien no limita *ipso facto* que la o el cónyuge superviviente vuelva o no a formalizar una relación en pareja después del fallecimiento del trabajador asegurado, sí índice directamente en su decisión, orillándolos a no volver a tener pareja.
- 268 Bajo tal contexto, para llevar a cabo el análisis propuesto, es oportuno realizar algunas consideraciones en torno a los principios involucrados.

2.1. Derecho igualdad y no discriminación.

- 269 El derecho a la igualdad y a la no discriminación está reconocido en el artículo 1º constitucional⁹¹, así como en diversos instrumentos internacionales, como es el 2.1. y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹²; 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹³; y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹⁴. Además, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
- 270 Asimismo, se ha considerado que el derecho humano de igualdad obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.
- 271 También se ha precisado que si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que resultará constitucionalmente exigido⁹⁵.
- 272 La Primera Sala de esta Suprema Corte, en la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), estableció que el derecho a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho)⁹⁶.
- 273 El primero obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán

⁹¹ **“Art. 10.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
[...]

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

⁹² **“Artículo 2.1.** Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

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

⁹³ **“Artículo 2.2.** Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

⁹⁴ **“Artículo 24. Igualdad ante la Ley.**

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

⁹⁵ **Acción de inconstitucionalidad 8/2014**, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Pérez Dayán y Aguilar Morales. En contra el Ministro Medina Mora I. Ausente la Ministra Luna Ramos (Ponente); así como en el **amparo directo en revisión 1349/2018**, resuelto por la Primera Sala en sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho.

⁹⁶ Ese criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 121, registro digital 2015679.

ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. El segundo opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

- 274 Por su parte, en la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), la Segunda Sala de este Alto Tribunal sostuvo que el principio de igualdad, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa⁹⁷.
- 275 Adicionalmente, se señaló que del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución federal las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.
- 276 Sin embargo, la Segunda Sala también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

2.2 Derecho a la seguridad y previsión social.

- 277 Dado que en el apartado 1.1. de la presente resolución quedó ampliamente desarrollado el principio en cuestión, únicamente se procederá a realizar las siguientes precisiones:
- Del derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 123, del apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, deriva el de la previsión social, que se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores, ante los riesgos a los que se encuentran expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.
 - Se prevé la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.
 - La seguridad social también está dirigida a los familiares y dependientes de los trabajadores, por lo que no se les puede reducir o restringir dicha garantía.
 - El Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, prevé la obligación de los Estados miembros de garantizar el otorgamiento de las prestaciones de sobrevivencia, que constituyen una protección cuya cobertura deberá comprender la pérdida de los medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos derivado de la eventual muerte del sostén de familia, mediante el cumplimiento de ciertas condiciones prescritas.
 - En el caso de la viuda, se prevé que la legislación nacional puede condicionar el otorgamiento de la prestación respectiva a la presunción de que aquélla no pueda cubrir sus propias necesidades, así como también podrá ser suspendida o reducida si dicha beneficiaria ejerce actividades remuneradas que le permitan su sobrevivencia.
 - De acuerdo con las directrices dispuestas en la Observación General 19, emitida en aplicación del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales en efectivo o en especie, sin discriminación, para procurar protección a las personas contra la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a la muerte de un familiar, entre otros riesgos.
 - También incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.

⁹⁷ El rubro de esa jurisprudencia es: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE", publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 791, registro digital 2011887.

2.3 Análisis de la norma impugnada.

- 278 Como se anticipó, la Comisión accionante alega que el artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, al prever la pérdida del derecho a la pensión por fallecimiento del trabajador, en el caso de que la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato, implica un trato diferenciado para seguir gozando de esa prestación entre las y los cónyuges supervivientes que decidan contraer nuevas nupcias o vivir en concubinato y aquéllos que elijan no volver a formalizar alguna relación en pareja mediante matrimonio o concubinato, constituyéndose como una discriminación en razón de su estado civil.
- 279 Para mayor claridad del estudio, se reproduce el contenido íntegro del citado numeral 128 de la ley impugnada, que dice:

“Artículo 128. Reglas para las personas beneficiarias.

Las personas beneficiarias de pensiones por fallecimiento por riesgos de trabajo y por fallecimiento por causas ajenas al trabajo deberán sujetarse a las siguientes reglas:

I. El orden para gozar de las pensiones descritas en este artículo será:

a) El cónyuge superviviente e hijas e hijos menores de dieciocho años o de hasta veinticinco años en caso de que dependan económicamente de la persona servidora pública o persona pensionada y que acrediten estar estudiando o presenten alguna discapacidad, durante el tiempo que esta dure.

b) A falta de cónyuge legítimo, la persona con quien haya vivido en concubinato que tenga acreditado dicho carácter en los términos de la legislación aplicable. Si al morir la persona servidora pública o persona pensionada, tuviera varias concubinas o concubinos, ninguno tendrá derecho a pensión.

c) A falta de cónyuge, hijos o persona en concubinato, la pensión se entregará a los ascendientes de la persona servidora pública o persona pensionada, por grado sucesivo, en caso de que hubieran dependido económicamente de la persona servidora pública o persona pensionada.

II. La pensión a que tengan derecho las personas beneficiarias se dividirá en partes iguales y el pago será retroactivo al día siguiente al del deceso de la persona servidora pública o persona pensionada.

III. Cuando fuesen varias las personas beneficiarias de una pensión y alguna de ellas pierde el derecho, la parte que le corresponda quedará a beneficio del fondo de pensiones.

IV. Si otorgada una pensión aparecen otras personas beneficiarias con derecho a la pensión, se suspenderá el pago, hasta que se acredite el pago a quien en derecho proceda, debiéndose cubrir en forma retroactiva hasta el momento de la suspensión, sin que la nueva persona beneficiaria tenga derecho a reclamar el pago de las cantidades cobradas por las primeras.

V. En caso de que dos o más personas beneficiarias reclamen el derecho a la pensión como cónyuge superviviente, se suspenderá el trámite y se estará a la resolución judicial que corresponda, sin perjuicio de continuar el trámite por lo que respecta a las hijas e hijos, otorgándoles el porcentaje respectivo.

VI. Cuando una persona beneficiaria, ostentándose como cónyuge superviviente exhiba la sentencia ejecutoria que acredite el estado civil que aduce para reclamar un beneficio que se haya concedido a otra persona por el mismo concepto, procederá la revocación de la pensión y se concederá a la persona acreditada, quien la percibirá a partir de la fecha de la suspensión, sin que tenga derecho a reclamar las cantidades cobradas por el primero.

VII. Los derechos a percibir pensión se pierden por las siguientes causas:**a) Cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato.**

b) Cuando las hijas o hijos cumplan la mayoría de edad, a menos de que dependan económicamente de la persona servidora pública o persona pensionada y estén realizando estudios de nivel medio superior o superior en planteles que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación y de la Ley General de Educación Superior, así como las instituciones creadas por decreto presidencial o por ley, cuyo objeto sea la enseñanza, en los términos y características que determine el instituto. Estos perderán el derecho al cumplir veinticinco años de edad.

c) Por fallecimiento de la persona beneficiaria.”

- 280 Según se advierte, el precepto legal transcrito establece las reglas para acceder a las pensiones que puedan actualizarse con motivo del fallecimiento de la persona servidora pública, ya sea que este evento derive de un riesgo de trabajo o por causas ajenas al mismo.
- 281 En esa línea, la norma señala, entre otros aspectos, quiénes pueden ser las personas beneficiarias de tal prestación, el orden de prelación para su otorgamiento y las causas que originan su pérdida.
- 282 En lo que al caso interesa, dicho artículo dispone que tienen derecho a la referida pensión el o la cónyuge supérstite de la persona servidora pública extinta, quienes podrán perderla si vuelven a *contraer nupcias o comienzan a vivir en concubinato*.
- 283 Visto lo anterior, la norma impugnada prevé un trato diferenciado entre las personas beneficiarias, ya que:
- a) Aquéllas que decidan volver a casarse o entablar una nueva relación de concubinato perderán la pensión que les fue otorgada.
 - b) Mientras que aquéllas que elijan permanecer solteras podrán seguir gozando de tal prestación.
- 284 En tal virtud, es posible advertir que, efectivamente, el legislador realizó una distinción, por lo que es necesario establecer la intensidad con la cual se llevará a cabo el análisis de la medida.
- 285 Para ello, debe señalarse que tal diferencia está basada en el estado civil de las personas, en relación con lo cual, esta Suprema Corte ha sostenido⁹⁸ que cuando la distinción impugnada se apoya en una de las condiciones aludidas por la cláusula de no discriminación establecida en el artículo 1° de la Constitución Federal, debe realizarse un escrutinio estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.
- 286 Así, dicho examen implica analizar si la medida legislativa: (i) cuenta con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; (ii) está estrechamente vinculada con esta finalidad; y (iii) es la menos restrictiva posible para alcanzar tal finalidad.
- 287 Bajo tal contexto, lo primero que debe determinarse es si la norma que prevé la pérdida de la pensión con motivo de que la persona cónyuge beneficiaria contraiga nuevas nupcias o comience a vivir en concubinato, persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa.
- 288 Al respecto, es oportuno señalar que el precepto cuestionado se inserta en el marco normativo del diseño de un nuevo régimen pensionario de las personas servidoras públicas en el Estado de Yucatán.
- 289 En tal virtud, como fue señalado a lo largo del presente asunto, tanto de la exposición de motivos de la iniciativa de ley, como de la relativa al Decreto 532/2022 publicado en el Diario Oficial del Gobierno local el veintiuno de julio de dos mil veintidós, mediante el cual se expidió la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores de esa entidad federativa, se observa que, en términos generales, este ordenamiento y, como tal, la norma en análisis, tienen como finalidad esencial lograr un equilibrio entre los aspectos financiero, económico y social para otorgar la viabilidad del sistema pensionario y que el organismo respectivo continúe como garante de la seguridad y previsión social de sus beneficiarios.

⁹⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), de rubro: “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 8, registro digital 2012589; así como la tesis 1a. CLXXIX/2016 (10a.), intitulada: “ESTADO CIVIL COMO CATEGORÍA SOSPECHOSA. LA IGUALDAD O DISTINCIONES DE CONDICIONES ENTRE LOS CÓNYUGES Y LOS CONCUBINOS PERTENECEN A LA CATEGORÍA DE ESTADO MARITAL, POR LO QUE LAS NORMAS QUE LAS ESTABLEZCAN DEBEN SER OBJETO DE ESCRUTINIO ESCRITO PARA DETERMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD.”, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, Junio de 2016, Tomo I, página 695, registro digital 2011878.

- 290 Por tanto, se advierte que se cumple con la primera grada del examen, en tanto la protección y consecución del derecho a la seguridad y previsión social constituye una finalidad constitucionalmente imperiosa, dado que, en nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, prevé la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores, ante los riesgos a los que se encuentran expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.
- 291 Sin embargo, en cuanto a la consecución de ese fin, este Tribunal Pleno considera que la medida legislativa no está estrechamente vinculada con la finalidad descrita.
- 292 Como se mencionó, ya este Órgano Constitucional ha determinado⁹⁹ que la libertad de configuración legislativa no es irrestricta, toda vez que ese ejercicio se encuentra limitado por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, en términos del artículo 1° constitucional.
- 293 Así, tratándose de la materia de seguridad social, la libertad configurativa reconocida al legislador también debe ajustarse a los principios y disposiciones constitucionales e internacionales que prevén las bases mínimas de las prestaciones sociales.¹⁰⁰
- 294 En relación con ello, debe tenerse presente que el derecho a la seguridad y previsión social, establecido en el artículo 123, del apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, contempla la protección para las y los trabajadores y sus familiares contra diversos riesgos, como la muerte.
- 295 Asimismo, como expresó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General 19, el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales sin discriminación, para procurar protección a las personas contra la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a la muerte de un familiar, entre otros riesgos; así como el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social.
- 296 Precisamente en atención a dicha directriz, en la acción de inconstitucionalidad 91/2018¹⁰¹ este Tribunal Pleno sostuvo que los Estados deben asegurar que el derecho de pensión por sobrevivencia u orfandad, sea otorgado sin discriminación alguna, evitando la exclusión de beneficiarios.
- 297 De lo que se sigue que uno de los principios fundamentales que da forma y contenido esencial al derecho a la seguridad social, es la accesibilidad sin discriminación a las prestaciones sociales, en favor de los trabajadores y su familia.
- 298 Ahora bien, en relación con el tema que nos ocupa, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 1018/2015¹⁰², consideró que, si la pensión de viudez se actualiza con la muerte del trabajador o del pensionado y es un derecho del cónyuge supérstite, no debe ser motivo para no otorgarla por contraer nuevas nupcias la viuda, viudo, concubina o concubinario. Las consideraciones de esa ejecutoria son del tenor siguiente:

“QUINTO. Estudio de fondo. Resultan infundados los agravios que hacen valer las autoridades responsables, en el sentido de que la sentencia recurrida no está apegada a derecho, porque, a su criterio, el Juez Federal no actuó correctamente al considerar que el artículo 135, fracción II, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

⁹⁹ Ver nota al pie 37.

¹⁰⁰ Sirve de apoyo, por las razones que la informa, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.), de rubro: **“TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 636, registro digital 2003792.

¹⁰¹ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa **“en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”**, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebollo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁰² Resuelto en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil quince, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza y Presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra. Ausente el señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

Trabajadores del Estado que se tilda de inconstitucional, es contrario a los postulados contenidos en los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen las garantías de igualdad y seguridad social.

Lo anterior es así, pues contrario a lo que se alega, del contenido del artículo impugnado sí se desprende que es excluida aquella persona que siendo beneficiaria del derecho de la esposa o esposo, concubina o concubinario, de disfrutar de la pensión de viudez de la pensionada o pensionado, la pierde en el caso de que contraiga nuevas nupcias, y por tanto discriminada. Aunado a que en la parte final del primer párrafo de la fracción II, del artículo impugnado, se establece que en tales limitaciones, se recibirán como única y última prestación el importe de seis meses de la pensión que venía disfrutando, lo que hace aún más evidente la inconstitucionalidad del precepto en comentario, ya que restringe todos los derechos del pensionado por viudez, porque sin mayor explicación hace procedente el otorgamiento de la pensión de viudez sólo por seis meses en caso de contraer nuevamente matrimonio el viudo, viuda, concubina o concubinario, todo lo cual constituye un trato diferenciado, el cual ha sido dado a la parte quejosa como cónyuge supérstite, en comparación con aquella persona que continúa sola después de la muerte del trabajador o trabajadora pensionada, quien sí continuara percibiendo la pensión de viudez por ese hecho.

Como se ve, el artículo 135, fracción II, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sí transgrede las garantías de igualdad y de seguridad social, porque si la pensión de viudez se actualiza con la muerte del trabajador o del pensionado y es un derecho del cónyuge supérstite, no debe ser motivo para no otorgarla por contraer nuevas nupcias la viuda, viudo, concubina o concubinario.

En efecto, el legislador condiciona la procedencia de la pensión de viudez a que el varón o la mujer no vuelva a tener el estatus civil de casado, o bien, de habitar en concubinato, lo que implica discriminación con respecto a las personas que desean contraer matrimonio, lo que atenta contra la familia y la protección especial que, constitucionalmente, se le reconoce como elemento natural y fundamental de la sociedad, en el artículo 4o., de la Constitución, al establecer que:

[...]

Entonces si el artículo 135, establece que la pensión por viudez se pierde al contraer nuevas nupcias o al vivir en concubinato, y que en tal supuesto se recibirá “como única y última prestación el importe de seis meses de la pensión que venían disfrutando”, lo cual pone de manifiesto que tales supuestos no prevén ni siquiera una situación de carácter económico, como sería el de la pérdida de la pensión por la incorporación de un trabajo remunerado de la viuda o viudo; es decir, la ley no se opone a los ingresos adicionales que pudieran obtener los cónyuges supérstites, sino únicamente la anula por el inicio de una nueva relación de carácter marital.

La causal en comentario de retiro de la pensión por viudez, podría suponer que pretende proteger las cuentas de las y los demás asegurados de los sistemas de seguridad social, pues la viuda o viudo que contraen nuevas nupcias o se unen en concubinato entran en una situación en la que se asume que no requerirán de la pensión porque su nueva pareja las proveerá de lo necesario para subsistir. Sin embargo, ese criterio no se aplica a quienes se incorporan a un trabajo remunerado, en cuyos casos no se pierde la pensión por viudez, esto resulta contradictorio y hace inferir que las razones para retirar la pensión por viudez no obedecen a cuestiones económicas sino de otra índole, lo que implica que la ley de alguna manera está “castigando” a la viuda o viudo que no permanecen solos después de la muerte de su esposo o concubinario, pareciera una especie de sanción a la “falta de memoria” de su compañero (a), porque como ya se mencionó, aparentemente se trata de un asunto de carácter económico, aunque en realidad no lo es.

Dicha situación puede calificarse como una forma de discriminación que se basa en el estado civil de las personas, lo cual es inconstitucional de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo que interesa establece lo siguiente:

[...]

Sobre dicho tópico, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio 2a. CXVII/2007, de rubro: '**GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.**', ha establecido que la no discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que sus semejantes y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias; de la misma manera, está prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades del varón o la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción alguna, independientemente de su género y, por ello, deben gozar de los mismos derechos y de la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra.

Por su parte el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, establece lo siguiente:

[...]

De acuerdo a todo lo anterior, se establece que la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, como garantía social constitucionalmente reconocida, **también está dirigida a sus familiares**; por ello, a éstos tampoco se les puede reducir o restringir la garantía de referencia.

Para justificar esta postura, basta señalar que en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, no sólo se contienen las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino también deriva el principio constitucional de la previsión social, que se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia, ante los riesgos a los que se encuentra expuesto, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

Atento a lo anterior, en el caso, el legislador debió justificar el porqué el viudo que contrae nuevas nupcias pierde su derecho a obtener la pensión por viudez, siendo que se trata de un derecho fundamental de los trabajadores el protegerlos ante la contingencia de su muerte, lo que necesariamente implica la protección de su familia en caso de fallecimiento, y por ende, debe estimarse que tal distinción resulta injustificada y, por tanto, violatoria de la garantía de igualdad y al derecho fundamental de la seguridad social prevista en la propia Constitución, ya que se excluye de tal beneficio a una persona que se encuentra protegida por aquella norma fundamental, resultando así incorrecto que se restrinja el derecho de recibir una pensión y el de contar con una familia por contraer nuevamente matrimonio, en atención a que dicha situación puede calificarse como una forma de discriminación que se basa en el estado civil de las personas, pues uno y otro supuesto tienen orígenes diferentes, ya que el de la pensión de viudez surge por la muerte del trabajador o trabajadora, naciendo una protección hacia su beneficiario (a) en atención a los años de servicio que prestó para el Estado, mientras que el segundo, implica otro derecho elevado a nivel constitucional como lo es el de formar una familia, una decisión meramente personal e individual del cónyuge supérstite.

Aunado a que el hecho de restringirle la percepción de la pensión por viudez al cónyuge supérstite, pretextando el vedarle al viudo su deseo de formar otra familia al contraer matrimonio o bien, unirse en concubinato, atenta contra la familia, y la protección especial que, constitucionalmente, se le reconoce como elemento natural y fundamental de nuestra sociedad el espíritu protector de la garantía de seguridad social invocada, lo cual resguarda la Carta Magna en el artículo 4o. al establecer que: '*Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia*'.

En el mismo tópico, el hecho de que una persona haya sufrido la pérdida de su esposa (o), concubina o concubinario, y por ello adquiera el derecho a percibir una pensión, y no obstante ello decida contraer matrimonio o llegue a vivir en concubinato, ya que de conformidad con lo dispuesto en el precepto constitucional antes indicado, toda persona, por voluntad, o por otras razones, tiene el derecho de formar una familia, ello, no debe generar

la exclusión del pago de la pensión por viudez, la cual, no es una concesión gratuita o generosa, sino que ese derecho se va gestando durante la vida del trabajador con las aportaciones que hace a lo largo de su vida productiva y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de sus beneficiarios después de su muerte.

En ese sentido, el artículo 135, fracción II, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado contraviene la garantía de seguridad social y el principio de la previsión social, porque restringe el derecho a percibir la pensión por viudez que tiende a proteger la seguridad y bienestar de la familia, mejorando su nivel de vida ante el riesgo de la muerte del trabajador pensionado; siendo que esta pensión no es una concesión gratuita o generosa, sino que constituye un seguro que se activa con la muerte del trabajador pensionado, y deriva directamente de las aportaciones que éste haya hecho por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en parte, la subsistencia de los beneficiarios del trabajador -entre los cuales se encuentra el esposo o concubinario- después de acaecida su muerte.

Por todo lo anterior, contrario a lo que se alega, no existe justificación constitucional para que una persona que tiene derecho a recibir una pensión por viudez se le restrinja el derecho a percibirla por el hecho de que contraiga nuevo matrimonio, pues ello contraviene el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el de protección a la institución de la familia contenido en el artículo 4o. del mismo ordenamiento y la garantía de seguridad social y el principio de la previsión social, contenidos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional.

[...].”

- 299 Bajo las mismas consideraciones, en el amparo directo en revisión 5081/2017¹⁰³, dicha Sala declaró la inconstitucionalidad de una norma relacionada con el Contrato Colectivo de Trabajo de PEMEX, al negar la pensión por viudez cuando la viuda o viudo se vuelve a unir en matrimonio o concubinato, resultaba contrario a los principios de igualdad y no discriminación y los derechos fundamentales a la familia y a la seguridad social. Los argumentos de los mencionados asuntos fueron reiterados por la Segunda Sala al fallar el diverso amparo en revisión 207/2023¹⁰⁴.
- 300 Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que la medida legislativa no está totalmente vinculada con la finalidad pretendida por el legislador, pues contrariamente a ello, en lugar de garantizar el cumplimiento de los fines de la previsión social, permite que se prive al cónyuge supérstite de la pensión de viudez que venía disfrutando, con motivo de entablar una nueva relación marital o de concubinato, es decir, atendiendo únicamente al cambio del estado civil que guardaba en relación con el fallecimiento de su pareja.
- 301 Sin embargo, como destacó la Segunda Sala en el referido amparo en revisión 1018/2015, la pensión por viudez es un seguro que se activa con la muerte de la persona trabajadora en favor de su beneficiario, además de que no es una concesión gratuita o generosa, sino que ese derecho se va gestando con las aportaciones que realiza la persona trabajadora durante toda su vida productiva.
- 302 De ahí que, el hecho de que la porción normativa impugnada permita retirar la pensión de viudez de la que ya estaba gozando un beneficiario por haberse acreditado los requisitos legales, únicamente atendiendo a la modificación del estado civil que guardaba con la muerte de su pareja, constituye un trato diferenciado injustificado que redundaría en perjuicio del ejercicio del derecho a la seguridad social.
- 303 De igual forma, se considera que la medida que se analiza también constituye una restricción al derecho de protección a la familia y al libre desarrollo de la personalidad.

¹⁰³ Resuelto en sesión de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra. El Señor Ministro Eduardo Medina Mora I. emitió su voto con reservas. Ausente la Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto.

¹⁰⁴ Fallado en sesión de doce de julio de dos mil veintitrés, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

- 304 Esto es así, ya que, si bien, la medida legislativa no prohíbe expresamente a las personas que gozan de una pensión de viudez volver a contraer matrimonio o comenzar una relación de concubinato; lo cierto es que la previsión que contiene, evidentemente, ejerce una fuerte influencia en la toma de esa decisión, pues de antemano éstas saben que cualquiera de esas acciones tiene como consecuencia la pérdida de la prestación social, ante lo cual también se afecta la garantía de la protección de la familia.
- 305 Sobre el particular, resulta relevante tener en cuenta que, al resolver el amparo directo en revisión 597/2014¹⁰⁵, la Primera Sala de este Alto Tribunal señaló que el estado civil está relacionado estrechamente con la libertad personal, la dignidad y la libertad de pensamiento, ya que atiende a la decisión autónoma de entrar o no en una relación personal permanente –jurídica o de hecho– con otra persona, y de la cual se crean consecuencias –de jure y/o de facto–, dependiendo de dicho estado.
- 306 Así, precisó que, en atención al deber de protección a la familia, previsto en el artículo 4 constitucional, a las personas unidas por matrimonio o por uniones de hecho, se les reconoce, entre otros, el derecho a la pensión de viudez o de concubinato.
- 307 Asimismo, en el amparo directo en revisión 3319/2016, la citada Primera Sala sostuvo que la determinación de entablar una relación de concubinato o darla por concluida, también es parte integrante del plan de vida elegido de manera autónoma por una persona, por lo que encuentra cobertura en el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad¹⁰⁶.
- 308 Consideraciones que permiten advertir que la utilización de la categoría del estado civil en la configuración del contenido normativo de la medida impugnada, sin alguna justificación válida, genera no sólo un trato discriminatorio que afecta el derecho a la seguridad social, sino también una restricción injustificada en los derechos a la protección a la familia y al libre desarrollo de la personalidad.
- 309 En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.
- 310 En tal virtud, dada la invalidez de la norma impugnada, resulta innecesario el estudio del diverso argumento de invalidez, sustentado en la violación al principio de igualdad, en razón de que el supuesto de la pérdida de la pensión únicamente se prevé para la o el cónyuge, sin contemplar a la concubina o concubinario; ello, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”**¹⁰⁷.

TEMA 3. Análisis del requisito “y la edad”, previsto en el artículo 67, fracción I, de la ley impugnada.

- 311 En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, que dicha porción normativa vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que el legislador determinó condicionar la prestación del servicio médico a que el padre y la madre de la persona servidora pública acrediten el requisito de la edad, sin precisar un parámetro o rango de la edad que será considerada y conforme a la cual la autoridad correspondiente determinará si se cumple o no con ello.
- 312 Es **infundado** el concepto de invalidez hecho valer.
- 313 En principio, es oportuno tener presente lo que establece el diverso artículo 66, fracción IV, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán:

“Artículo 66. Familiares con derecho al servicio médico

Los siguientes familiares de las personas servidoras públicas y personas pensionadas tendrán derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria:

I. La o el cónyuge de la persona servidora pública, a falta del cónyuge, la concubina o concubinario que tenga acreditado dicho carácter en los términos de la legislación aplicable. Si la persona servidora pública o pensionada tiene varias concubinas o concubinarios, ninguna de ellas ni de ellos tendrá derecho a recibir la prestación.

¹⁰⁵ Resuelto en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por unanimidad de votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente y Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, se reservan el derecho de formular voto concurrente.

¹⁰⁶ Resuelto en sesión de doce de julio de dos mil diecisiete por mayoría de tres votos, del que derivó el criterio contenido en la tesis 1a. XXXI/2018 (10a.), de rubro: **“CONCUBINATO. LA EXIGENCIA DE UNA DECLARACIÓN JUDICIAL PARA TENERLO POR CONCLUIDO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN EXCESIVA AL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, página 1093, registro digital 2016483.

¹⁰⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004, página 863, registro digital 181398.

II. Las hijas e hijos menores de dieciocho años, o hasta los veinticinco si dependen económicamente de la persona servidora pública o persona pensionada y se encuentren realizando estudios a nivel medio o superior en los términos y características que determine el instituto, en cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos.

III. Las hijas e hijos con discapacidad, independientemente de su edad, mientras dure su incapacidad. Las hijas e hijos con discapacidad perderán el derecho en cuanto cese esta.

IV. El padre y la madre de la persona servidora pública que vivan en el hogar de esta.

314 Por su parte, el artículo 67, fracción I, del mismo ordenamiento que combate la Comisión accionante dispone:

“**Artículo 67.** Requisitos.

Los familiares a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, tendrán el derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, si reúnen los siguientes requisitos:

I. Que acrediten el parentesco **y la edad** en los términos de la legislación civil.

[...]”.

315 Como se observa, Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán prevé que tienen derecho al goce de la asistencia médica que proporciona el Instituto respectivo, entre otros familiares, el padre y la madre de la persona servidora pública que viva en el hogar de esta última, siempre que comprueben, entre otros requisitos, su edad.

316 Bajo tal contexto, se estima que, contrariamente a lo que aduce la accionante, la porción normativa impugnada no vulnera el principio de seguridad jurídica por omitir precisar un parámetro o rango de edad requerido a los ascendientes de la persona servidora pública para acceder a la prestación de asistencia médica; sino que, en todo caso se trata de una falta de técnica legislativa, que es insuficiente para declarar su invalidez.

317 Es así, ya que según se observa del artículo 66, el único supuesto en el cual el legislador vinculó la edad de los familiares para el acceso al servicio médico fue en el de las y los hijos, sin haber hecho mención de ello tratándose de los ascendientes.

318 En esa virtud, el hecho de que el numeral 67, fracción I, condicione a los ascendientes a que acrediten “*la edad*”, sin mencionar un parámetro o rango determinado, ello implica que no es necesario que comprueben tener una cantidad de años específica para gozar de la prestación en comento, siempre que cumplan con los demás requisitos exigidos.

319 De ahí que no se comparte lo que aduce la Comisión en el sentido de que será la autoridad respectiva del mencionado Instituto quien decidirá si los ascendientes cuentan o no con la edad necesaria para tal fin, pues, como se dijo, la norma no precisa un rango o parámetro y, por tanto, no existe ningún margen de discrecionalidad al respecto.

320 De acuerdo con lo expuesto, los argumentos expuestos son **infundados**.

321 Finalmente, de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004¹⁰⁸, este Tribunal Pleno estima innecesario emprender el estudio del tercer concepto de invalidez propuesto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que, esencialmente, sostiene que el artículo 3, fracción XXI y la disposición séptima transitoria del Decreto impugnado, transgreden los derechos de seguridad social, el principio de previsión social y el derecho de igualdad, respectivamente, ya que prevén un “salario regulador” para la determinación de las pensiones que impide garantizar a las personas trabajadores y sus familias una vida digna y decorosa, pues no tiene una relación razonable entre las cotizaciones abonadas y la cuantía de la pensión.

322 Ello, porque en el apartado 1.3.3.4. relativo al Tema 1 de la presente ejecutoria, este Tribunal Pleno determinó que los elementos que configuran el salario regulador previsto en ambas disposiciones se traducen en una reducción del sueldo base que sirve para el monto de la pensión, lo cual es una finalidad contraria al derecho a la seguridad y previsión social prevista en el artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal.

¹⁰⁸ Ver nota al pie 118.

VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

- 323 De conformidad con los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰⁹, la presente resolución surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.
- 324 Por otra parte, se declara la **invalidéz** de los artículos 3, fracción XXI, del 110 al 113, 125, 127, estos dos últimos en la porción normativa que prevé, como elemento de la mecánica para fijar su monto, la disminución progresiva de la pensión, y 128, fracción VII, inciso a), así como transitorio séptimo de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.
- 325 La invalidez decretada de los artículos 3, fracción XXI y séptimo transitorio, **debe extenderse**, respectivamente, a los artículos 116, 119, 125, 126 y 127, así como a los transitorios décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto, todos ellos en relación con el salario regulador.
- 326 En virtud de que lo anterior provocaría un vacío normativo, lo procedente es establecer la vigencia, en lo conducente, de los artículos 61, 63 y 70¹¹⁰ de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, abrogada; en la inteligencia de que, por una parte, la remisión realizada en los preceptos de la legislación impugnada al concepto de salario regulador, entre otros, en los artículos del 110 al 113, deberá entenderse referida al sueldo previsto en el citado artículo 70 y, por otra parte, el periodo de cotización para efectos de lo dispuesto en los artículos 110 y 111 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, es el de 30 años previsto en el artículo 63, fracción II, de ese ordenamiento abrogado y respecto de los artículos 112 y 113 de esa Ley, es el de 15 años previsto en la fracción I, del citado artículo 63; en tanto el legislador de dicho Estado establece lo conducente.

¹⁰⁹ **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 resolutiveos 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.

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

¹¹⁰ **LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, DE SUS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER ESTATAL ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL: 21 DE JULIO DE 2022 (ABROGADA).**

Artículo 61.- Jubilación es la relevación de la obligación del servidor público de seguir desempeñando su empleo en razón de edad, de su tiempo de servicios o por imposibilidad física o mental, con derecho a percibir en calidad de pensión el total o parte de su último sueldo. El Instituto está obligado a pagar las pensiones por jubilación y de otra índole que se consignen en la presente Ley.

...

(REFORMADO, D.O. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2016)

Artículo 63.- Los servidores públicos adquieren derecho a pensión:

I.- Por jubilación necesaria al cumplir 55 años de edad y 15 o más años de aportaciones;

II.- Por jubilación voluntaria cuando hayan alcanzado 30 años de aportaciones, sin límite de edad;

III.- Por inhabilitación, cuando se hayan perdido las facultades físicas o intelectuales necesarias para el desempeño normal del servicio. La obligación para el Instituto queda condicionada a que se hayan pagado íntegra y normalmente las aportaciones por el tiempo de servicios. La inhabilitación podrá ser:

a) A causa de consecuencia del servicio, en cuyo caso el derecho a pensión se adquiere cualquiera que sea el tiempo de aportaciones.

b) Por causas ajenas al servicio, en cuyo caso el derecho a pensión se adquiere cuando los sujetos de esta ley hayan alcanzado quince o más años de aportaciones.

...

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2016)

Artículo 70.- Para los efectos de esta ley, se considerará como sueldo último el promedio mensual de todas las percepciones computables al servidor público, correspondientes a los dos años inmediatos anteriores a la fecha de la baja que emita la entidad pública en la que laboraba.

(REFORMADO, D.O. 2 DE ENERO DE 1979)

Las percepciones computables de que se ocupa el párrafo anterior serán las que correspondan específicamente a la retribución de los servicios prestados a las Entidades Públicas, conforme aparezcan consignadas en las respectivas partidas de sus presupuestos de egresos y sobre las cuales se hayan pagado normal e íntegramente las aportaciones al Instituto. No se considerarán los viáticos, gratificaciones, gastos de representación y otras percepciones semejantes.

327 Lo anterior encuentra su apoyo en la jurisprudencia cuyo rubro es el siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL¹¹¹.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 20, fracciones I y II, y transitorio octavo de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, emitida mediante el Decreto 532/2022, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil veintidós.

TERCERO. Se **reconoce la validez** de los artículos 3, fracción XIX, párrafo tercero, 67, fracción I, en su porción normativa “y la edad”, 72 y del 110 al 113, en cuanto a sus porciones normativas relativas al incremento de la edad, y transitorios décimo y décimo primero, en las partes relativas a la intervención que causa el régimen transitorio en el derecho de las personas a acceder a una pensión, de la citada Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

CUARTO. Se **declara la invalidez** de los artículos 3, fracción XXI, del 110 al 113, en cuanto a sus porciones normativas relacionadas con los años de cotización, 125 y 127, estos dos últimos en las porciones normativas que prevén la disminución progresiva de la pensión, 128, fracción VII, inciso a), y transitorio séptimo de la referida Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

QUINTO. Se **declara la invalidez, por extensión**, de los artículos 116, 119, 125, 126 y 127 y transitorios del décimo al décimo cuarto, en las partes relativas al salario regulador, de la mencionada Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

SEXTO. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán, dando lugar a la reviviscencia de los artículos 61, 63 y 70 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, abrogada mediante el referido Decreto 532/2022.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; así como al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con precisiones, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa apartándose de la metodología, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del estudio de proporcionalidad, Batres Guadarrama con consideraciones distintas y en contra de la metodología, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del subapartado 1.3.3.3, atinente al aumento de cuotas de seguridad social, consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, fracciones I y II, y transitorio octavo de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

¹¹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis: P./J. 86/2007, página 778, registro digital 170878.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Violación a los principios de seguridad social y progresividad, derivado de la falta de motivación reforzada que justificara la modificación del régimen de seguridad social local”, subapartado 1.3.2.5, “Análisis de la incidencia de la modificación. Límite del salario de cotización”, consistente en reconocer la validez del artículo 3, fracción XIX, párrafo tercero, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Análisis del requisito “y la edad”, previsto en el artículo 67, fracción I, de la ley impugnada”, consistente en reconocer la validez del artículo 67, fracción I, en su porción normativa “y la edad”, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología y de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa apartándose de la metodología, Ortiz Ahlf separándose del párrafo 117, Aguilar Morales apartándose de los párrafos 177 y 178 y del estudio de proporcionalidad, Pardo Rebolledo separándose de la metodología y de distintas consideraciones, Batres Guadarrama con consideraciones distintas y en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Violación a los principios de seguridad social y progresividad, derivado de la falta de motivación reforzada que justificara la modificación del régimen de seguridad social local”, en su subapartado 1.3.3.1, atinente al aumento de la edad mínima, consistente en reconocer la validez de los artículos 72, así como del 110 al 113 y transitorios del décimo al décimo cuarto, en cuanto a sus porciones normativas relativas al incremento de la edad, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología y de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa separándose de la metodología, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del estudio de proporcionalidad, Pardo Rebolledo separándose de la metodología y de distintas consideraciones, Batres Guadarrama con consideraciones distintas y en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Violación a los principios de seguridad social y progresividad, derivado de la falta de motivación reforzada que justificara la modificación del régimen de seguridad social local”, subapartado 1.3.3.2, atinente al aumento de los períodos de cotización, consistente en reconocer la validez de los artículos transitorios décimo y décimo primero en las partes relativas a la intervención que causa el régimen transitorio en el derecho de las personas a acceder a una pensión de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología y de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de la metodología, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales apartándose del estudio de proporcionalidad, Pardo Rebolledo separándose de la metodología y de distintas consideraciones, Batres Guadarrama con consideraciones distintas y en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez adicional, en suplencia de la queja, de su fracción XIX, párrafo tercero, en cuanto al tope previsto para el salario de cotización y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Violación a los principios de seguridad social y progresividad, derivado de la falta de motivación reforzada que justificara la modificación del régimen de seguridad social local”, en su subapartado 1.3.3.4, atinente al salario regulador, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción XXI, y transitorio séptimo de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología y de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa separándose de la metodología, Ortiz Ahlf separándose de la metodología, Aguilar Morales apartándose del estudio de proporcionalidad, Pardo Rebolledo separándose de la metodología y de distintas consideraciones, Batres Guadarrama con consideraciones distintas y en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Violación a los principios de seguridad social y progresividad, derivado de la falta de motivación reforzada que justificara la modificación del régimen de seguridad social local”, en su subapartado 1.3.3.2, atinente al aumento de los períodos de cotización, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 110 al 113, en cuanto a sus porciones normativas relacionadas con los años de cotización, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente. (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología y de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa apartándose de la metodología, Ortiz Ahlf separándose de las consideraciones, Aguilar Morales apartándose del estudio de proporcionalidad, Pardo Rebolledo separándose de la metodología y de distintas consideraciones, Batres Guadarrama con consideraciones distintas y en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Violación a los principios de seguridad social y progresividad, derivado de la falta de motivación reforzada que justificara la modificación del régimen de seguridad social local”, en su subapartado 1.3.3.5, atinente a la disminución gradual de la pensión por fallecimiento, consistente en declarar la invalidez de los artículos 125 y 127, en las porciones normativas que prevén la disminución progresiva de la pensión, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Análisis del artículo 128, fracción VII, inciso a), que establece la pérdida del derecho a la pensión de viudez, cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato”, consistente en declarar la invalidez del artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (votación realizada en la sesión celebrada el tres de junio de dos mil veinticuatro).

En relación con los puntos resolutivos quinto y sexto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá excepto por el artículo 125, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán y 2) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 116, 119, 126 y 127 y transitorios del décimo al décimo cuarto, en las partes relativas al salario regulador, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra, por la invalidez únicamente de ciertas porciones normativas de esos preceptos, que precisará en un voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 125, en las partes relativas al salario regulador, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y por la invalidez únicamente de ciertas porciones normativas de esos preceptos, que precisará en un voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá agregando el artículo 66, fracciones II y III, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) ordenar la reviviscencia de los artículos 61 y 63 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, abrogada mediante el Decreto 532/2022, en lo que el Congreso del Estado de Yucatán legisla lo correspondiente, con los efectos consiguientes respecto de las normas invalidadas. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y las señoras Ministras Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá agregando el artículo 66, fracciones II y III, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) ordenar la reviviscencia del artículo 70 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, abrogada mediante el Decreto 532/2022, en lo que el Congreso del Estado de Yucatán legisla lo correspondiente, con los efectos consiguientes respecto de las normas invalidadas. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Batres Guadarrama votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ciento un fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 118/2022 y su acumulada 121/2022, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de Estado de Yucatán, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del cuatro de junio de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de octubre de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2022 Y SU ACUMULADA 121/2022.

En las sesiones de tres y cuatro de junio de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, que promovieron la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, respectivamente; y en ellas demandaron la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 532/2022, publicado el veintiuno de julio de dos mil veintidós en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

El presente voto tiene por objeto establecer mi postura respecto de los siguientes temas:

1. El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la seguridad social (punto 1.1. de la sentencia) –concurrencia–;
 2. El análisis sobre la existencia de modificaciones respecto al límite del salario de cotización (punto 1.3.1.5 de la sentencia) –concurrencia–;
 3. La incidencia de la modificación al límite del salario de cotización (punto 1.3.2.5 de la sentencia) –concurrencia–;
 4. El examen de proporcionalidad sobre el aumento a los periodos de cotización (punto 1.3.3.2. de la sentencia) –concurrencia–;
 5. El examen de proporcionalidad de la figura del salario regulador (punto 1.3.3.4. de la sentencia) –concurrencia–;
 6. El análisis del artículo 128, fracción VII, inciso a), que establece la pérdida del derecho a la pensión de viudez, “*cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato*” (Tema 2 de la sentencia) –concurrencia–; y
 7. El análisis del requisito “*y la edad*” previsto en el artículo 67, fracción I, de la Ley Impugnada (Tema 3 de la sentencia) –disenso–.
- I. Voto concurrente relativo al parámetro de regularidad constitucional del derecho a la seguridad social (punto 1.1. de la sentencia).**

Resolución del Pleno. Por unanimidad de diez votos, las Ministras y Ministros –con algunas reservas y consideraciones adicionales– aprobamos el estudio de fondo en su Tema 1, denominado “*Violación a los principios de seguridad social y progresividad, derivado de la falta de motivación reforzada que justificara la modificación del régimen de seguridad social local*”, subapartado 1.3.3.1, atinente al aumento de la edad mínima; lo que nos llevó a reconocer la validez de los artículos 72, 110 al 113 y décimo al décimo cuarto Transitorios de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, en las porciones normativas relativas al incremento de la edad mínima para tener derecho a una pensión.

Para llegar a tal conclusión, las y los integrantes del Pleno nos enmarcamos el contenido del derecho a la seguridad social y determinamos las bases mínimas que debían observar los regímenes pensionarios estatales con relación a las contingencias derivadas de la vejez, invalidez y muerte.

Razones de concurrencia. Si bien estuve a favor de la propuesta y comparto el desarrollo realizado en la sentencia, en la línea de lo que expresé en la sesión pública, estimo que el desarrollo del derecho a la seguridad social debió tomar en cuenta aspectos adicionales derivados del desarrollo que el derecho internacional ha realizado sobre la relación entre los derechos a la seguridad social y a la vida tratándose de personas de edad avanzada.

Al resolver el caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria vs. Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que, tratándose de personas de edad avanzada, la interrelación entre el derecho a la seguridad social y el derecho a la vida se acentúa, ya que la falta de pago de una pensión tiene el potencial de afectar su dignidad pues, en esa etapa de su vida, aquella puede constituir su principal fuente de ingresos.

Asimismo, en el caso Muelle Flores Vs. Perú, la Corte Interamericana también consideró que, a través de los esquemas de previsión social, el Estado es capaz de garantizar que las personas adultas mayores tengan acceso a la alimentación, al agua, a la vivienda, vestuario y atención a la salud de forma adecuada. Así, el Tribunal Interamericano concluyó que el pago de pensiones de vejez tiene un carácter alimentario y sustitutivo de salario, por lo que las controversias sobre las mismas deben resolverse con celeridad, pues su restricción podría poner en riesgo la calidad de vida de sus titulares.

Desde mi perspectiva, los criterios antes referidos permiten poner en evidencia la interrelación que el derecho humano a la previsión social y el derecho a la vida, relación que debió guiar el análisis de este Tribunal Pleno sobre la constitucionalidad de las normas cuestionadas, con independencia de que se llagara a similar puerto.

II. Voto concurrente relativo al análisis sobre la existencia de modificaciones respecto al límite del salario de cotización (punto 1.3.1.5 de la sentencia) y de la incidencia de la modificación al límite del salario de cotización (punto 1.3.2.5 de la sentencia).

Resolución del Pleno. Por mayoría de nueve votos, las Ministras y Ministros aprobamos el subapartado 1.3.2.5, "*Análisis de la incidencia de la modificación. Límite del salario de cotización*", por lo que reconocimos la validez del artículo 3, fracción XIX, párrafo tercero, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. A saber, concluimos que sí existieron modificaciones al límite del salario de cotización (subapartado 1.3.1.5), pero que a partir de ellas no se advertía una disminución o repercusión negativa en el derecho a la seguridad social de las personas servidoras públicas del Estado de Yucatán (subapartado 1.3.2.5).

Razones de concurrencia. Si bien estuve a favor de la propuesta, me parece necesario apuntar algunas consideraciones al respecto.

La sentencia contrastó el contenido del artículo 73 de la abrogada Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal¹, con el del artículo 3, fracción XIX, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán² y a partir de ello concluyó que ambas legislaciones establecían un límite a las cotizaciones de las personas trabajadoras pues, aun cuando utilizaban parámetros y mecánicas distintas, ambas determinaban el importe máximo para el otorgamiento de la pensión.

Aunque compartí en lo general esta última conclusión, no considero que las disposiciones contrastadas por el proyecto determinen directamente el límite de pensión.

Lo anterior es así, ya que el artículo 73 de la ley abrogada preveía el monto máximo de la cuota diaria de jubilación o pensión que podía ser otorgada; mientras que el diverso 3, fracción XIX, de la ley impugnada dispone el límite al salario mensual bajo el cual podrá estar registrada una persona trabajadora, lo que implica que dicha cantidad no equivale por sí misma un límite a la pensión que podría recibir.

En este sentido, aun cuando reconozco que los conceptos que consignan una y otra norma inciden para determinar directa o indirectamente el monto máximo de la pensión que podría recibir un trabajador o trabajadora, estimo que hay una diferencia de grado que impide que ambos conceptos sean comparados sin más, pues ante la incorporación de la figura del salario regulador, el límite al salario bajo el que puede estar registrado un trabajador o trabajadora no equivale al monto máximo que podría recibir por concepto de pensión.

No obstante ello, coincido con la existencia de una modificación normativa (subapartado 1.3.1.5.), en el sentido de que la norma abrogada sí es distinta a la impugnada, pues aquella no preveía un límite máximo al salario de cotización mensual y permitía que una persona trabajadora estuviese inscrita con cualquier salario, aun cuando sí limitara el monto de sus contribuciones.

Ahora, en relación con la incidencia de la modificación al límite del salario de cotización (subapartado 1.3.2.5), me gustaría dejar patentes algunas consideraciones adicionales.

Desde mi perspectiva, y en la línea de lo que expliqué al inicio de este apartado, la norma impugnada incorporó el límite al salario bajo el que podría estar registrada una persona trabajadora; y por ello, el análisis de la incidencia de la modificación debió girar en torno a los efectos de este parámetro.

Así, desde mi óptica, a fin de valorar la incidencia de la modificación normativa en cuestión debió partirse de descifrar si el establecimiento de un límite para el salario de registro de un trabajador o trabajadora tenía o no algún efecto en el cálculo de la pensión que podría percibir al final de su vida laboral, estudio que previsiblemente concluiría de forma positiva, pues ante la imposibilidad de registrar un salario mayor indefectiblemente se afectaría el cálculo del monto máximo de pensión.

Esto, ya que tomando como base el límite superior de cotización previsto en la ley impugnada y la inclusión del factor del salario regulador, el monto máximo de pensión al que podría aspirar un trabajador o trabajadora, sería el equivalente al 85% (ochenta y cinco por ciento) del salario máximo de cotización, esto es,

¹ "**Artículo 73.** La cuota diaria de jubilación o pensión que se conceda conforme a esta ley en ningún caso será mayor de ocho veces el salario mínimo general vigente a la fecha de jubilación. Ninguna entidad pública o servidor público tendrá la obligación de cubrir aportaciones ordinarias que excedan las correspondientes al importe de la máxima jubilación o pensión establecida en este artículo. Los sujetos de esta ley y el Instituto cuidarán que dichas aportaciones no rebasen el tope antes señalado."

² "**Artículo 3.** Definiciones.

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

[...]

XIX. Salario de cotización: se integra únicamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación.

[...]

El salario de cotización mensual en ningún caso podrá ser menor que el salario mínimo general mensual ni mayor a \$43,876.35 pesos mensuales de 2022, esta cantidad se actualizará anualmente mediante el índice nacional;

[...]."

\$37,294.89 (treinta y siete mil, doscientos noventa y cuatro pesos con ochenta y nueve centavos); mientras que si la norma abrogada disponía un límite diario de pensión equivalente a ocho salarios mínimos, el monto máximo de una pensión a la que podría aspirar una persona trabajadora para el año dos mil veintidós era de \$41,488.80 (cuarenta y un mil cuatrocientos ochenta y ocho pesos con ochenta centavos).

Por tanto, con la entrada en vigor de la norma impugnada, el monto máximo mensual de pensión al que una persona trabajadora podría aspirar habría disminuido en \$4,193.91 (cuatro mil ciento noventa y tres pesos con noventa y un centavos); y con ello se evidencia el efecto en el cálculo de la pensión que podría percibir al final de su vida laboral la persona trabajadora.

III. Voto concurrente relativo al examen de proporcionalidad sobre el aumento a los periodos de cotización (punto 1.3.3.2. de la sentencia).

Resolución del Pleno. Por unanimidad de once votos, las Ministras y Ministros que integramos el Pleno aprobamos el subapartado 1.3.3.2., atinente al examen de proporcionalidad sobre el aumento a los periodos de cotización previstos en la ley impugnada, conforme al cual concluimos la inconstitucionalidad de los artículos 110, 111, 112 y 113 de la Ley de Seguridad Sociales de los Trabajadores del Estado de Yucatán; esto debido a que el parámetro establecido para las modalidades de jubilación y retiro anticipado excedía el previsto por el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Razones de concurrencia. Si bien estuve a favor de la propuesta, en la línea de lo que expuse en la sesión pública, me parece necesario puntualizar algunas consideraciones sobre la metodología utilizada porque no considero que la elaboración de un test de proporcionalidad fuese la herramienta más adecuada para evidenciar la inconstitucionalidad de las disposiciones en examen.

Ello debido a que, desde mi óptica, el análisis de la inconstitucionalidad de la norma y la conclusión de la sentencia descansan sobre una valoración de la observancia del núcleo duro o contenido esencial del derecho a la seguridad social en su vertiente de acceso a prestaciones económicas por edad avanzada o vejez.

Lo anterior, porque la conclusión de la falta de proporcionalidad de la medida y, en consecuencia, la vulneración al principio de progresividad se sustentó exclusivamente en la falta de observancia del piso mínimo del derecho a la seguridad social que se desprende del parámetro de regularidad constitucional integrado por el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Así, la sentencia entendió que las disposiciones cuestionadas resultaban en una trasgresión al cumplimiento de una protección mínima al derecho a la seguridad social, encontrando indisponible para la legislación modificar el sistema pensionario por debajo de esos mínimos; de ahí que cualquier medida en ese sentido, con independencia de estar sustentada en una motivación reforzada, resultaría inconstitucional.

Es por eso que, desde mi perspectiva, el análisis de la validez de las normas en cuestión debió prescindir del análisis de proporcionalidad de las medidas implementadas; y en su lugar, debió examinar si su contenido se alineaba o no con la observancia del contenido esencial del derecho humano a la seguridad social en su vertiente de acceso a prestaciones económicas por edad avanzada o vejez.

IV. Voto concurrente relativo al examen de proporcionalidad de la figura del salario regulador (punto 1.3.3.4. de la sentencia).

Resolución del Pleno. Por mayoría de diez votos, quienes integramos el Pleno aprobamos el subapartado 1.3.3.4. de la sentencia, relativo al examen de proporcionalidad de la figura del salario regulador; análisis con base en el cual declaramos la invalidez de los artículos 3, fracción XXI, y Séptimo Transitorio de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

Razones de concurrencia. Aunque me manifesté a favor de la propuesta, estimo que existen algunas consideraciones adicionales al respecto, mismas que expuse en la sesión pública y deseo plasmarlas aquí.

Coincido con el proyecto al considerar que no es válida la modificación incorporada correspondiente a la introducción del salario regulador como base para el cálculo de las pensiones que corresponderán a las personas trabajadoras al servicio del Estado de Yucatán; sin embargo, como lo expuse al inicio del presente voto, esto también debió atender al empleo de una perspectiva de vejez que dejara en evidencia la interrelación del derecho a la seguridad social y a la vida, pues el pago de las pensiones en la vejez tiene un carácter alimentario y sustitutivo del salario, que permite que las personas de edad tengan acceso a la alimentación, el agua, la vivienda, el vestuario y atención a la salud de forma adecuada.

En este sentido, la modificación legislativa que se realizara al sistema de pensiones y tuviera el efecto de disminuir el monto de la pensión que potencialmente recibirían las personas trabajadoras al alcanzar la edad para su retiro, debería pasar por el tamiz de un escrutinio estricto.

Aunado a lo anterior, considero que el análisis realizado en la sentencia debió llamar la atención hacia un elemento adicional y cuya impugnación se puede advertir en suplencia de la queja, consistente en que el cálculo previsto para el salario regulador vulnera el principio de seguridad jurídica porque la norma impugnada

define al salario regulador como el 85% (ochenta y cinco por ciento) del promedio ponderado de los salarios de cotización de la persona trabajadora durante los últimos veinte años de su vida laboral; lo que implica que el cálculo del salario regulador se afecta no solo por el plazo que se considera para el cálculo o el factor aplicado, sino con la eventual ponderación de los salarios percibidos.

Así, la norma no solo prevé que el salario regulador se obtenga a partir del cálculo del promedio simple del salario percibido por una persona trabajadora durante los últimos veinte años de su vida laboral, sino que exige que dicho promedio deba ser ponderado; esto último, sin que explicita las reglas de tal ponderación o defina a qué factores debería atender, por lo que abre la puerta para que los parámetros de tal ponderación sean determinados o modificados arbitrariamente por disposiciones administrativas o a criterio de la autoridad encargada de la aplicación de la norma.

De ese modo, la inclusión del concepto de promedio ponderado, y no simple para el cálculo del salario regulador, permite que mediante instrumentos distintos a la norma impugnada pueda darse un valor mayor a los salarios obtenidos por la persona trabajadora durante la época más antigua de la prestación de sus servicios o para que en el cálculo del promedio se dé un valor menor a aquellos salarios en los que hubiera aumentado sus percepciones.

V. Voto concurrente relativo al análisis del artículo 128, fracción VII, inciso a), que establece la pérdida del derecho a la pensión de viudez, cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato (Tema 2 de la sentencia).

Resolución del Pleno. Por unanimidad de once votos, las Ministras y Ministros aprobamos el tema 2 relativo al análisis de la constitucionalidad del artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, disposición cuya invalidez decretamos y que preveía la pérdida del derecho a la pensión de viudez cuando la persona cónyuge beneficiaria contrajera nupcias o comenzara a vivir en concubinato.

La razón para sustentar esa conclusión verse sobre que esa medida constituye un trato diferenciado e injustificado en atención al estado civil de las personas que fueran cónyuges o concubinas de una persona trabajadora al servicio del Estado de Yucatán, así como también al concluir que esta distinción redundaba en la vulneración al derecho a la seguridad social así como de la protección de la familia y al libre desarrollo de la personalidad.

Razones de concurrencia. Aunque estuve a favor de la propuesta, me parece necesario dejar constancia de algunos argumentos adicionales, puesto que de haberse analizado el concepto de invalidez bajo una perspectiva de género, pudo haberse concluido que no se trataba de una norma neutra; sino que, bajo el contexto actual, sería resentida en mayor proporción por las mujeres, quienes para dos mil veinte representaban el 76% (setenta y seis por ciento) de las personas viudas en esa entidad.

En efecto, de acuerdo con el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la construcción de leyes bajo una perspectiva de género implica tener en cuenta las relaciones de poder entre los sexos y el contexto de vivencia actual del país, por lo que todas las leyes, por más generales que pretendan ser o aunque aparentemente no tengan relación con alguna sumisión por parte las mujeres, tendrán un efecto en las estructuras de género que mantienen ese sistema y, por lo tanto, mejorarán, mantendrán o empeorarán esa subordinación.

Acorde con datos del Gobierno del Estado de Yucatán³, para el año dos mil diecinueve el 48% (cuarenta y ocho por ciento) de las mujeres –en contraste con el 79% (setenta y nueve por ciento) de los hombres– participaban en el mercado laboral; asimismo, de las mujeres que participan en el mercado laboral, el 64% (sesenta y cuatro por ciento) lo hacía en el mercado informal. Por lo que toca a los ingresos, el 61% (sesenta y uno por ciento) de la población en el Estado de Yucatán que percibe un salario mínimo está conformado por mujeres, mientras que de la población que recibe ingresos más altos, solo el 29% (veintinueve por ciento) lo son.

A partir de lo anterior, podemos advertir no solo que las mujeres participan en el mercado laboral en una menor proporción que los hombres, sino que las que sí lo hacen, en su mayoría enfrentan condiciones más adversas, como el desempeño de sus trabajos en el mercado informal y la obtención de los salarios más bajos.

La situación antes descrita se ve agravada en el caso de mujeres viudas, pues datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicados en dos mil dieciséis, a propósito del Día Internacional de las Mujeres Viudas⁴, apuntan que solo el 30% (treinta por ciento) de ellas son económicamente activas y de este porcentaje, el 72% (setenta y dos por ciento) no tiene prestaciones; así, el 45% (cuarenta y cinco por ciento)

³ Publicados en el Programa Especial del Gobierno del Estado de Yucatán 2018-2024 "Igualdad de género, oportunidades y no discriminación".

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Viudas (23 de junio). Datos Nacionales", 21 de junio de 2016.

de las mujeres viudas se encuentran en situación de pobreza multidimensional, el 29% (veintinueve por ciento) son vulnerables solo por carencias en sus derechos sociales y 6% (seis por ciento) son solo vulnerables por ingresos.

Esa condición no es producto de un hecho fortuito, es la consecuencia de un sistema en el que, como causa y efecto, las mujeres al contraer matrimonio y convertirse en madres se les ha limitado a realizar trabajo no remunerado en el hogar, labores de cuidado y de asistencia social.

Así, resulta patente que la viudez tiene un fuerte impacto económico en las mujeres ante la pérdida de ingresos de quien hubiera contribuido con el mayor ingreso familiar.

En este sentido, por su proporción y la condición adversa que enfrentan al enviudar, las mujeres son afectadas en mayor medida ante la prospectiva de la pérdida del derecho a mantener una pensión por viudez, pudiendo razonablemente determinar su decisión de tener una nueva pareja, coartando su libertad para hacerlo.

De ahí que la pérdida del derecho a mantener una pensión se erija como un obstáculo que impide a las mujeres viudas a autodeterminarse y decidir libremente, y sin riesgo a afectar su subsistencia, contraer nuevamente matrimonio o unirse bajo la figura del concubinato.

Por estas razones, desde mi perspectiva, resultaba fundamental visibilizar el contexto social a fin de descubrir las relaciones de poder y subordinación existentes, lo que hubiese permitido concluir que la medida analizada no era neutral y afectaba desproporcionalmente los derechos de las mujeres en el Estado de Yucatán al libre desarrollo de la personalidad, al verse limitadas para, en pie de igualdad, decidir con libertad su plan de vida al enviudar.

VI. Voto particular relativo al análisis del requisito “y la edad” previsto en el artículo 67, fracción I, de la ley impugnada (Tema 3 de la sentencia).

Resolución del Pleno. Por mayoría de siete votos, algunas Ministras y algunos Ministros reconocieron la validez de la porción normativa “y la edad” de la fracción I del artículo 67 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, pues consideraron que aunque omitió precisar un parámetro o rango de edad requerido a los ascendientes de una persona servidora pública para acceder a asistencia médica, ello se debió a una falta de técnica legislativa, lo que era insuficiente para declarar su invalidez.

Razones de disenso. Respetuosamente, no comparto la validez propuesta pues, aun cuando coincido en que pudo haber sido un error de técnica legislativa que se exigiera la acreditación de “la edad” por parte de las y los ascendientes de una persona trabajadora a fin de acceder a la asistencia médica, estimo que ello sí ocasionaba la invalidez de la porción normativa impugnada.

Ello pues, aunque resulte incongruente que se exija a las personas ascendientes el acreditamiento de su edad como precondition para su acceso a los servicios médicos, la subsistencia de ese requisito crea un escenario de inseguridad jurídica que podría obstaculizar el acceso de las personas ascendientes de los y las trabajadoras a los servicios médicos en cuestión.

En este sentido, considero que la redacción normativa no debe dejar lugar a dudas de los requisitos necesarios para el acceso a los servicios de salud que proporciona el Estado de Yucatán a sus personas trabajadoras y sus beneficiarias; por lo que si innecesariamente se genera un espacio de incertidumbre, ello conduce a la invalidez, puesto que, desde mi perspectiva, así se otorgaría certeza jurídica, porque dispararía toda incógnita sobre los requerimientos para acceder a los servicios de salud, proporcionando seguridad jurídica a las personas destinatarias y maximizando su derecho a la seguridad social.

Por esas razones, sobre este apartado en particular, mi voto fue en contra de la propuesta y por la invalidez de la porción normativa referida.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular que formula la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del cuatro de junio de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 118/2022 y su acumulada 121/2022, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de octubre de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2022 Y SU ACUMULADA 121/2022, FALLADAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIONES DE TRES Y CUATRO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

El Tribunal Pleno resolvió las referidas acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (CDHEY), en contra de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (LSSTEY), publicada el veintiuno de julio de dos mil veintidós, en el Diario Oficial de dicha entidad federativa.

Si bien compartí algunas de las decisiones adoptadas por el Tribunal Pleno, en este voto desarrollaré las razones que me llevan a la concurrencia y a la disidencia en los apartados *V. Precisión de la litis*, *VI. Estudio de fondo* y *VII. Efectos de la sentencia*.

Razones del voto concurrente:

1. En relación con el apartado V. *Precisión de la litis*.

De la revisión de la demanda presentada por la CDHEY advierto que **se impugna de manera genérica el incremento de cuotas**, por considerarlas medidas regresivas en comparación con la ley abrogada, dado lo amplio de su argumento, considero que también debían tenerse por impugnados los artículos 21 y Noveno Transitorio de la LSSTEY relativos a las cuotas de las entidades públicas patronales.

Asimismo, estimo que la CDHEY impugna el artículo 116 que prevé que el monto de la pensión por incapacidad permanente total se calculará con base en el salario regulador.

2. En relación con el apartado VI. *Estudio de fondo*.

Coincido en que las normas analizadas en el primer apartado podrían estimarse regresivas *prima facie*, toda vez que aumentaron los años de cotización, la edad y las cuotas para acceder a una pensión, así como por haber modificado la forma de calcular el salario regulador que sirve de base para fijar el monto de la pensión y prever la disminución gradual de la pensión de viudez por fallecimiento de la persona pensionada; sin embargo, considero que dicha regresión está justificada.

No compartí el análisis de progresividad pues, en mi opinión, cuando se analiza una norma general a la luz de ese principio, en su vertiente de no regresividad, es necesario distinguir entre, por una parte, el reconocimiento del derecho (a la seguridad social en el caso) mediante normas jurídicas con un cierto alcance y, por otra, la creación de una garantía institucional de ese derecho (por ejemplo, el diseño de un sistema de pensiones).¹

Lo anterior es relevante en la medida en que el control judicial en uno u otro caso es distinto. En el primer caso bastará con un estudio axiológico normativo para determinar su validez, mientras que, en el segundo supuesto, su validez dependerá de elementos fácticos susceptibles de prueba.

Así pues, en el caso, las normas impugnadas no se relacionan con el alcance valorativo del núcleo esencial del derecho a la seguridad social, sino con cuestiones instrumentales de índole financiero relacionadas con su garantía: el sistema de pensiones, por lo que el análisis de progresividad propuesto no podría emprenderse de manera particular (norma por norma), sino que debería hacerse de manera genérica a partir de su conformación como sistema.

En conclusión, el sistema pensionario satisface un piso mínimo que cubre las mismas contingencias que antes, solo que las normas impugnadas se vinculan con el aspecto financiero de dicho sistema y, aun cuando pudieran considerarse regresivas, lo cierto es que están justificadas.

En estos escenarios corresponde al legislador la carga de probar que la regresión se justifica, pero sin que ello limite al órgano jurisdiccional para recabar oficiosamente pruebas o, en su caso, a invocar hechos notorios. A su vez, el estándar probatorio para acreditar la justificación debe ser de mediano rigor, atendiendo al interés público que subyace en un medio de control abstracto en el que están juego derechos humanos.

Bajo ese parámetro, si en la iniciativa el legislador alegó una situación financiera crítica que pone en riesgo la viabilidad económica del sistema de seguridad social, no solo en su aspecto pensionario, lo que se corrobora con la información financiera del ISSTEY consultable en su página de internet, donde se encuentran sus estados financieros y los estudios actuariales que evidencian un período limitado de suficiencia

¹ Mientras que el núcleo fundamental del derecho humano a la seguridad social es que se proteja a las personas contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que imposibilita a obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa, un sistema de pensiones funge como una de las garantías de ese derecho.

económica, los cuales constituyen hechos notorios y, a su vez, es evidente que se ha incrementado la esperanza de vida de la población en México (según datos del INEGI), lo que provoca que las pensiones se paguen durante más tiempo, entonces, lograr la viabilidad financiera y la sustentabilidad del sistema, constituye un fin justificado, por lo que las modificaciones a las normas impugnadas no podrían considerarse injustificadamente regresivas.

Aunado a ello, dichas normas serían idóneas y necesarias pues sólo a través de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones se pueden garantizar los derechos tanto de las generaciones presentes como futuras, lo que no se conseguiría de persistir la inviabilidad financiera a largo plazo, pues ello, supondría el colapso del sistema pensionario.

Respecto de los artículos 20 y Octavo Transitorio, considero que el aumento de cuotas de cotización encuentra su justificación en dar viabilidad financiera al sistema de pensiones por lo que resulta constitucional.

Finalmente, si bien compartí la invalidez de los artículos 110, 111, 112 y 113 en sus porciones relacionadas con los periodos de cotización para acceder a una pensión, lo cierto es que su inconstitucionalidad –a mi juicio– no deriva del test de proporcionalidad sino de su comparación con el parámetro establecido en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, que prevé que los periodos máximos de cotización son de 30 años, mientras que las normas impugnadas prevén un periodo de 35 años.

Razones del voto particular:

El salario regulador, se consideró inconstitucional por dos motivos: **1)** que preveía un porcentaje de 85%; y, **2)** que aumentó los años a promediar de 2 a 20.

Pues bien, en relación con el apartado *VII. Efectos de la sentencia*, considero que no era necesario invalidar parcialmente todas aquellas normas que contienen una referencia al salario regulador, sino que bastaba con invalidar solamente las palabras relacionadas con los vicios de inconstitucionalidad, con la finalidad de permitir la subsistencia y aplicación funcional de la legislación impugnada, incluso, de aquellas porciones normativas cuya validez se reconoció. En consecuencias, me parece que dicho artículo debió quedar de la siguiente manera:

“Artículo 3. Definiciones

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

[...]

XXI. Salario regulador: equivale al ~~ochenta y cinco por ciento del promedio ponderado~~ de los salarios de cotización que percibió la persona servidora pública durante los últimos ~~veinte~~ años de su vida activa como trabajador en una o más entidades públicas, ~~previa actualización con base en el índice nacional.~~”

Con esa redacción bastaba ordenar la reviviscencia del artículo 70 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, que preveía como sueldo último el promedio mensual de todas las percepciones computables al servidor público, correspondientes a los dos años inmediatos anteriores a la fecha de la baja que emita la entidad pública en la que laboraba.

Así, el sistema hubiera conservado orden y congruencia y, por tanto, hubiera sido innecesario extender la invalidez a todos aquellos artículos de la Ley impugnada que se refirieran al salario regulador por el solo hecho de aludir a ese concepto.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de los votos concurrente y particular que formula la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del cuatro de junio de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 118/2022 y su acumulada 121/2022, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de octubre de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.