

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos de los artículos 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

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

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Colima.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Colima.

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

El artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa “*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*” de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante decreto número 616 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa Entidad Federativa el 28 de septiembre de 2018, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

1. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera;

II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos solos a falta de concubina o concubinario; o

*III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, **en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.***

2. Las personas divorciadas no tendrán derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese

ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando las personas divorciadas disfrutasen de la pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias o si viviesen en concubinato.”

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1º, 14, 16 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Artículo 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad social.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de previsión social.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la porción normativa precisada en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas el 28 de septiembre de 2018 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 29 de septiembre de 2018 al domingo 28 de octubre de 2018. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“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; (...).”*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y representante legal de la misma, en los términos del primer párrafo, del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

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

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

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

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

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

IX. Introducción.

El espíritu de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, por la que se adicionó el apartado B al artículo 123 de la Constitución General, fue asegurar la tranquilidad y bienestar de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares, con la finalidad de enriquecer el derecho a la seguridad social, por lo cual, mediante el establecimiento de un sistema de pensiones se busca procurar mejorar el nivel de vida tanto de los servidores públicos como de sus familias.

En tal virtud, actualmente nuestra Norma Suprema reconoce en su artículo 123, apartado B, fracción XI, el derecho humano a la seguridad social y sus garantías, encaminadas a la protección de los trabajadores al servicio del Estado y sus familiares. En dicho precepto también se establecen las bases sobre las cuales se organiza el sistema de seguridad social.

Por su parte el artículo 116 constitucional, en su fracción VI, señala que las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan los congresos locales tomando como base lo estipulado por el diverso 123, apartado B, lo que se traduce en la obligación para que las legislaturas locales, al emitir las normas que regulen tales relaciones laborales, deban respetar las bases y principios sobre los que debe desarrollarse el derecho a la seguridad social.

Entre los rubros de esa prerrogativa constitucional se prevé el otorgamiento de diversas prestaciones sociales, como la cobertura a los accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, la protección de la maternidad, la asistencia médica y dotación de medicinas, el establecimiento de centros para vacaciones y tiendas económicas, créditos para arrendamiento o compra de habitaciones baratas, así como las pensiones que cubran los riesgos generados por jubilación, invalidez, vejez y muerte.

Ahora bien, como se refirió en el párrafo que antecede, entre las formas y mecanismos para garantizar el derecho en comento contiene la prerrogativa para acceder a distintas pensiones por parte de los trabajadores y sus familiares, que

son las prestaciones encaminadas a salvaguardar el bienestar de éstos cuando, por diversas circunstancias o riesgos, no cuenten con los medios necesarios y suficientes para asegurarse un nivel de vida digna o el mejoramiento de ésta.

Debe recordarse que de conformidad con el artículo 1° de la Norma Fundamental, que señala los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, el Estado mexicano tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar, mediante el establecimiento de un sistema de seguridad social, un nivel mínimo de bienestar a los trabajadores, a sus familiares y a la población en general, que les permita disfrutar de una vida digna, para contribuir a corregir los desequilibrios en la distribución de la riqueza y oportunidades.

Sin embargo, la porción normativa impugnada del numeral 92 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima resulta contraria a los principios y obligaciones previstas en el artículo 1°, así como al derecho a la seguridad social reconocido en el diverso 123, apartado B, fracción XI, toda vez que se estableció una restricción injustificada que no permite mejorar el nivel de vida de los familiares de los trabajadores ni procura su bienestar.

Lo anterior, toda vez que impide el acceso a la pensión por causa de muerte para los ascendientes en primer grado de los trabajadores al servicio del Estado, en virtud de que condiciona este derecho a la satisfacción de ciertos requisitos como la dependencia económica con el servidor público fallecido y al establecer la incompatibilidad de dicha prestación con otras pensiones propias derivadas de cualquier régimen de seguridad social.

Aunado a lo anterior, la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, en su artículo 99, señala la compatibilidad entre las pensiones propias, cualquiera que sea su modalidad, y las derivadas del fallecimiento del servidor público respecto del cual tenga el carácter de beneficiario,¹ lo cual

¹ Artículo 99. Compatibilidad de las pensiones propias con las de causa de muerte

1. La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte cuando sea beneficiario de la misma.

constituye una antinomia que genera inseguridad jurídica en cuanto al acceso a la pensión por causa de muerte.

Es así como la norma impugnada se traduce en la vulneración de los derechos humanos a la seguridad social y la seguridad jurídica, así como de los principios de previsión social y legalidad, al condicionar el otorgamiento de las pensiones por causa de muerte para los ascendientes de los servidores públicos a requisitos injustificados que no obedecen a una finalidad constitucional legítima.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO: El artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa *“en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”* de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, vulnera los derechos a la seguridad social y de seguridad jurídica, además de los principios de previsión social y legalidad, porque establece como requisitos, para que los ascendientes de un trabajador fallecido sean beneficiarios de la pensión derivada de su muerte, el no recibir una pensión propia y haber dependido económicamente de aquél.

El derecho a la seguridad social de las y los trabajadores al servicio del Estado, que se extiende en favor de sus familias, se encuentra reconocido en nuestra Norma Suprema, en el numeral 123, apartado B, fracción XI, cuyo contenido establece las bases mínimas sobre las cuales se organizará y garantizará esta prerrogativa, mediante la creación de un sistema que deberá:

- Cubrir los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; así como la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- Garantizar la conservación del derecho al trabajo en caso de accidente o enfermedad.
- Reconocer los derechos de las mujeres durante el embarazo, previo y post parto; periodo de lactancia, garantizando su salario íntegro y la

conservación de su empleo, así como los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

- Garantizar la asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- Reconocer el derecho a asistencia médica y medicinas para los familiares de los trabajadores y establecer centros para vacaciones y recuperación, así como tiendas económicas en beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- Otorgar a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta.

Derivado de lo anterior, entre otras cuestiones, deriva el principio de previsión social que dispone la obligación del Estado de establecer un sistema que otorgue tranquilidad y bienestar personal, tanto a los trabajadores públicos como a sus familias, el cual debe estar orientado a mejorar su nivel de vida.

Asimismo, del precepto constitucional en análisis se desprende, como parte esencial del derecho a la seguridad social de los servidores públicos y de sus familiares, gozar de pensiones con el fin de salvaguardar su bienestar cuando por ciertos riesgos se encuentren en la situación de no contar con los ingresos suficientes que le permitan no solamente subsistir, sino mejorar su nivel de vida.

La previsión social tiene como principal objetivo lograr o mejorar las condiciones sociales y económicas mediante la protección ante la pobreza, la enfermedad, el desempleo, la discapacidad o los problemas derivados de la vejez. Es decir, es una protección que proporciona el Estado, sin embargo, **estas medidas se financian por todos los trabajadores mediante el pago de cuotas o aportaciones**. Se trata de un mecanismo de protección solidario, donde todos los trabajadores contribuyen económicamente a hacer efectivo o garantizar el derecho a la salud, la atención médica, el otorgamiento de una pensión y otras prestaciones sociales encaminadas a garantizar el bienestar individual.

En esta tesitura, el Estado mexicano tiene la obligación de contribuir a garantizar a los trabajadores y a sus familiares un nivel mínimo de bienestar, a través del otorgamiento de pensiones que les permita disfrutar de una vida digna.

Contrario a esta obligación estadual, el Congreso de Colima, estableció una restricción al derecho a la seguridad social y al principio que emana del precepto constitucional referido, al condicionar injustificadamente el otorgamiento de una pensión por causa de muerte para los ascendientes de un trabajador fallecido, a la satisfacción de los requisitos de no recibir una pensión propia y haber dependido económicamente de aquél.

En esos términos, el artículo 92 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima establece el orden de prelación de los beneficiarios de la trabajadora o trabajador para que puedan gozar de la pensión por causa de su muerte, señalando lo siguiente:

1. En primer lugar, al cónyuge, solo o en concurrencia con los hijos;
2. A falta de cónyuge, a la concubina o concubinario, solos o en concurrencia con los hijos; y
3. A falta de todos los anteriores, la madre o padre, conjunta o separadamente, cuando hubiesen dependido económicamente del servidor público y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

De lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las condicionantes que se mencionan en el numeral 3 anterior son inconstitucionales, en desmedro de los derechos sociales de los ascendientes de las y los trabajadores al servicio del Estado de Colima, por lo cual los argumentos que se expresan serán únicamente respecto de ese punto.

En ese contexto, resulta evidente que la madre y/o el padre del servidor público fallecido se encuentran condicionados para acceder a la pensión por su muerte a que no posean una propia derivada de cualquier régimen de seguridad social y que hayan dependido económicamente de aquél, lo que vulnera el derecho humano a la seguridad social y el principio de previsión social reconocidos en el artículo 123 constitucional.

Para mayor claridad, este concepto se dividirá en dos apartados, en los que se desarrollan los argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de las

dos restricciones injustificadas que establece la norma para el otorgamiento a los ascendientes de una pensión por causa de muerte del servidor público.

A. No posesión de una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

De manera preliminar, resulta necesario precisar que en el ámbito internacional, el derecho humano a la seguridad social se encuentra reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales², e 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.³

En esta línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴, ha señalado que es obligación del Estado proporcionar a los individuos el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.⁵

Bajo este contexto, el Estado debe garantizar la disponibilidad de ciertas prestaciones vinculadas con el mejoramiento económico, social, físico y

² **Artículo 9.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

³ Observación general No. 19 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, página 2.

⁴ A partir del 12 de septiembre de 1931, México es Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo.

⁵ Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social, Suiza, Ginebra, OIT, 2003, Página 1, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

emocional de las personas; propiciando la existencia de condiciones materiales que favorezcan una existencia digna no sólo del individuo sino también de su familia.

Asimismo, cabe señalar que la OIT ha precisado que el derecho humano de seguridad social constituye un mecanismo necesario para el desarrollo y progreso socio-económico, así como una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial.⁶

En ese sentido, dicho Organismo Internacional, ha precisado los principios que deben observar los Estados para garantizar el derecho aludido, haciéndolos patentes en la Recomendación número 202, cuyo texto, en el apartado que nos ocupa, es el siguiente:⁷

“1. La presente Recomendación proporciona orientaciones a los Miembros para:

a) establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y;

*b) poner en práctica pisos de protección social en el marco de **estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social** para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.*

2. A efectos de la presente Recomendación, los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

3. Reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deberían aplicar los siguientes principios:

⁶ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre los pisos de protección social, Ginebra, 2012, disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

⁷ *Ídem.*

- a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;**
- b) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional;**
- c) adecuación y previsibilidad de las prestaciones;
- d) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales;
- e) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal;
- f) respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social;
- g) **realización progresiva**, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos;
- h) solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social;
- i) consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;
- j) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes;
- k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;
- l) coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo;
- m) coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social;
- n) servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social;
- o) eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso;
- p) seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica;
- q) pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, y;
- r) participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.
(...)"

De conformidad con lo anterior, se advierte que a nivel internacional se ha establecido que los Estados, en relación con el derecho a la seguridad social, deben aplicar los principios de universalidad en la protección con base en la solidaridad financiera, previsibilidad de las prestaciones, no discriminación, inclusión social, progresividad en la cobertura, servicios de alta calidad, accesibilidad de los recursos y procedimientos de reclamación, así como respeto a la libertad sindical de los trabajadores, con la finalidad de alcanzar niveles más elevados de protección.

De lo mencionado, se desprende –entre otras cuestiones– que si bien en general se establece un mínimo de las prestaciones sociales a las cuales tienen derecho

los trabajadores y sus familias, el desarrollo del derecho debe ser progresivo, de manera que la protección debe ser acorde con el principio de universalidad, por lo cual debe hacerse extensiva a los familiares en los niveles más elevados.

Ahora bien, dentro del ámbito nacional, conforme a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) constitucional, los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a recibir una pensión por la muerte de éstos. Así, el solo fallecimiento del servidor público dará origen a la pensión en comento, lo que implica el nacimiento del derecho para recibirla, en razón de que la misma va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios.

Este fue el espíritu del Poder Reformador de la Norma Suprema al adicionar el apartado B dentro del artículo constitucional en comento, quedando de manifiesto en el proceso legislativo que los derechos sociales y sus garantías en ningún caso se pueden restringir.

En la iniciativa de la reforma al artículo 123 de la Constitución Federal, por la que se creó un apartado B en el mismo, a la que se dio lectura en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 7 de diciembre de 1959, en la parte que interesa se dijo lo siguiente:

*“La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las **bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares**; jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, **protección en caso de** invalidez, vejez y **muerte**, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia”.*

Por su parte, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Trabajo de esa Cámara, al cual se dio lectura el 10 de diciembre siguiente, en lo que nos interesa señala:

*“2. Las comisiones dictaminadoras consideran absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa. Siguiendo la tradición establecida por el Constituyente de 1917 **y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra**, se elevan a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado, limitando el poder público en sus relaciones con ellos **a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito**”.*

Ahora bien, en la discusión del dictamen referido, intervino el senador Rodolfo Brena Torres quien manifestó lo siguiente:

*“...Actualmente, en mil novecientos cincuenta y nueve, la revolución establece constitucionalmente garantías mínimas a los servidores del Estado; **garantías que podrán ampliarse, pero nunca restringirse, por posteriores leyes secundarias** que emanen del Congreso de la Unión...”.*

Derivado de lo anterior, tanto del proceso legislativo como del propio texto del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Carta Fundamental se desprende lo siguiente:

- A) En él se establecieron las bases mínimas de previsión social que aseguren en lo posible la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familias.
- B) Se prevé a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.
- C) Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar las bases mínimas de seguridad social con igual propósito.
- D) Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

En esta tesitura, el derecho a la seguridad social, así como el principio de previsión social, al señalar los contenidos prestacionales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado y sus familias, no podrán nunca restringirse

por leyes secundarias; es decir, el legislador ordinario no se encuentra facultado para establecer limitaciones a los derechos sociales establecidos constitucionalmente.⁸

De acuerdo con todo lo anterior, resulta inconcuso que el derecho a la seguridad social y el principio de previsión social, están dirigidos a proteger a los familiares de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo el deber de adoptar normas que procuren el mejoramiento de sus condiciones de vida, a quienes tampoco se les puede reducir o restringir estas prerrogativas.

Apuntado lo anterior, se estima necesario resaltar que las pensiones se constituyen como uno de los mecanismos del sistema de seguridad y previsión social, al ser contraprestaciones no gratuitas encaminadas a asegurar circunstancias fácticas concretas con la finalidad de evitar el detrimento en el bienestar del trabajador y su familia, es decir, mediante dichas prestaciones se pretende mantener la dignidad y los medios necesarios para la subsistencia de aquéllos.

Es así que, como se señaló con anterioridad, las pensiones no se acotan a la satisfacción de las necesidades personales del trabajador, sino que se relacionan además con **el mejoramiento de la calidad de vida de su familia**, de ahí que su coexistencia con diversas pensiones no sea incompatible con el mandato constitucional asociado al principio de previsión social y al derecho a la seguridad social.

En esta tesitura, el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa ***“no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”*** de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso a) constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado de la persona servidora pública, el derecho a recibir la pensión por causa de muerte de éste, cuando estén recibiendo una pensión propia.

⁸ Véase la sentencia de fecha 15 de junio de 2011, del amparo en revisión 431/2011, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 27.

Al respecto la Primera Sala de ese Tribunal Supremo señaló, al resolver el amparo en revisión 431/2011, que no existe justificación constitucional para limitar el derecho de una persona a que reciba una pensión por causa de muerte y adicionalmente disfrute de otra que tenga un origen distinto, cubra un riesgo diferente y tenga autonomía financiera.⁹

Posteriormente, la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en igual sentido, al sostener que es posible la coexistencia de dos pensiones de naturaleza distinta, al estimar que la derivada a causa de muerte del trabajador público, es compatible con otras diversas que se encuentre recibiendo alguno de sus ascendientes, en virtud de que tales derechos se encuentran inmersos en circunstancias divergentes como se precisa enseguida:

- **Orígenes distintos:**

Una pensión por causa de muerte de una hija o hijo y otras, como la de jubilación o viudez, tienen orígenes diversos:

- a) La primera se genera con el fallecimiento del descendiente;
- b) La pensión de jubilación nace cuando se cumplen ciertos años cotizando; y
- c) La finalmente, la de viudez surge con la muerte del cónyuge.

- **Cubren riesgos diferentes:**

- a) La pensión por causa de muerte de un descendiente protege la seguridad y bienestar de la familia ante el fallecimiento del trabajador o trabajadora, en su carácter de hijo o hija.

⁹ *Íbidem*, páginas 26 y 26.

- b) La pensión por jubilación protege la dignidad de la persona en la etapa de retiro; y
- c) La de viudez, de igual forma protegen la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de muerte del trabajador o trabajadora, en su carácter de cónyuge.

- **Costeados por personas diversas:**

- a) En el caso de la pensión por causa de muerte del descendiente, quien realizó las aportaciones fue el trabajador fallecido en su carácter de hijo;
- b) En la pensión por jubilación, ésta es costeada por el propio ascendiente en su carácter de trabajador;
- c) En la diversa por viudez, el financiamiento proviene del trabajador o pensionado fallecido, que tiene el carácter de cónyuge.¹⁰

En esos términos, si bien el gozar, por un lado, de una pensión por causa de muerte de un descendiente, y por otro, de alguna propia, genera ingresos provenientes de dos fuentes para una sola persona, esto coadyuva a tener una vida digna, por lo que no se justifica la restricción a la primera como consecuencia de la segunda, pues no se oponen ni excluyen entre sí al surgir de relaciones jurídicas distintas que constriñen al Estado a cumplir con tales obligaciones de forma independiente.

Por el contrario, la conjugación de los derechos derivados de la pensión por el fallecimiento de un descendiente y el pago por una pensión propia coadyuvan a hacer efectivo el derecho a la seguridad social, orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador o pensionado muerto, pues con ello se mejorará el nivel de vida de los ascendientes, lo cual es acorde

¹⁰ Véase sentencia de fecha 23 de agosto de 2017, del amparo en revisión 415/2017, resuelto por la Segunda Sala de ese Tribunal Constitucional, páginas 21 y 22.

con la *ratio legis* que llevó al Poder Reformador de la Constitución a adicionar el apartado B al artículo 123.

En este mismo sentido se pronunció la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 415/2017, el 23 de agosto de 2017, en el que declaró la inconstitucionalidad del artículo 12, párrafo tercero, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley del ISSSTE, que establece la incompatibilidad de la pensión de viudez con la de ascendencia, pues consideró que contravenía el derecho de seguridad social y el principio de previsión social.¹¹

Aunado a lo anterior, la ley que contiene la norma impugnada, en su artículo 99,¹² reconoce la compatibilidad entre las pensiones propias, cualquiera que sea su modalidad, con las de causa de muerte del servidor público, por lo cual, la restricción en el acceso de los ascendientes a la pensión por fallecimiento de su hijo cuando posean una pensión propia, además de no tener justificación, se traduce en una contradicción con las disposiciones del propio ordenamiento.

En este punto, es pertinente considerar que el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema, se respetan por el legislador cuando el orden normativo tiene un desarrollo suficientemente claro que genera certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad.

La contradicción señalada, genera incertidumbre jurídica sobre cuál norma debe prevalecer, la que permite la compatibilidad de las pensiones o la que lo impide, vulnerando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica de los ascendientes beneficiarios de la pensión por causa de muerte del servidor público colimense.

¹¹ *Ídem*.

¹² **Artículo 99. Compatibilidad de las pensiones propias con las de causa de muerte**

1. La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte cuando sea beneficiario de la misma.

Al respecto, se ha pronunciado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación, a fin de que por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria, lo cual no se cumple cuando a nivel legal existen dos disposiciones que regulan el mismo supuesto jurídico pero prevén consecuencias diversas.¹³

Es así que la falta de coherencia en el ordenamiento, ante la contraposición que genera lo dispuesto por el artículo 92, numeral 1, fracción III, y el diverso 99 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima se traduce en una antinomia que viola el derecho a la seguridad jurídica de las personas.

La porción normativa del dispositivo que se impugna y lo dispuesto en el artículo 99 de la citada Ley de Pensiones son excluyentes entre sí, pues su aplicación simultánea al supuesto de los ascendientes de un trabajador fallecido y su derecho a percibir una pensión por causa de muerte de éste, en todos los casos sería compatible e incompatible al mismo tiempo con la percepción de una pensión propia, propiciando la discrecionalidad para que las autoridades decidan cuál de los dos preceptos aplicarán, lo que se traduce en que en algunos casos se otorgará dicha prestación social y en otros no, en menoscabo de la certidumbre jurídica de los ascendientes de servidores públicos, en detrimento de su derecho a la seguridad social.

¹³ Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, página 793, Materia Constitucional, del rubro siguiente: **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.”**

B. Dependencia económica

En relación con el supuesto de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del servidor público fallecido para tener derecho a la pensión mortis causa, es decir, que cuenten con algún ingreso monetario independiente, no se opone o se excluye con el mencionado derecho, pues bajo ninguna óptica son incompatibles.

Lo anterior, en virtud de que, como se adujo en el apartado anterior, las pensiones no son concesiones gratuitas o generosas del Estado, sino que ese derecho se va gestando durante la vida laboral del trabajador con las aportaciones que realizó por determinado número de años de labor productiva, teniendo como finalidad, aunque sea en una parte, no solo la subsistencia, sino también el mejoramiento del nivel de vida de sus beneficiarios después de acaecida su muerte.

En esta tesitura, la dependencia económica no podría constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que éstas no pueden condicionarse a la satisfacción de exigencias injustificadas.¹⁴

Para evidenciar aún más la restricción injustificada que hace la norma respecto de los ascendientes de un servidor público para acceder a la pensión por muerte de éste, debe tomarse en consideración que el mismo precepto señala que solamente a falta de cualquiera de los otros beneficiarios –cónyuge, hijos y concubinas o concubenarios– podrán la madre o el padre tener ese derecho.

Es decir, solo cuando el trabajador no tenga ningún otro beneficiario, a los cuales no les exige la dependencia económica, ni acreditar la no posesión de una pensión propia, los ascendientes podrán ser acreedores al derecho a la pensión por causa de muerte, condicionando injustificadamente su otorgamiento de manera contraria a la naturaleza de esas prestaciones sociales.

¹⁴ Véase Tesis aislada: 2a. LXXI/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época; publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, Pág. 1249, del rubro siguiente: **“SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN ESPECÍFICO EN RELACIÓN CON EL RAMO DEL SEGURO DE VIDA”.**

Así, la norma excluye a los únicos beneficiarios de un trabajador que fallece, que no contaba con cónyuge, concubina, concubinario o descendientes, a la satisfacción de un requisito innecesario, pues dicha exigencia no se incorporó para el orden de prelación respecto de otros beneficiarios, sino como condicionante para el otorgamiento de la misma.

Como se ha hecho patente, el derecho a la seguridad social 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.

Al respecto, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se han pronunciado en el sentido de que, para medir el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, se debe hacer en función de la creciente cobertura de los mismos en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social.¹⁵

Es así que la porción normativa impugnada vulnera el desarrollo progresivo del derecho a la seguridad social y de las pensiones en particular, al restringir injustificadamente el acceso de los ascendientes del trabajador fallecido a una pensión por causa de muerte en igualdad de condiciones que los demás beneficiarios, máxime que éstos solo podrán gozar de este derecho cuando no existan otros beneficiarios de la misma pensión.

Sobre la coexistencia entre una pensión por muerte y la percepción de otros ingresos por parte de los beneficiarios del servidor público fallecido, la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en la Jurisprudencia 2ª./J.129/2016, de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, pág. 1033, en materia constitucional, del rubro y texto siguientes:

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú*, Sentencia de 28 de febrero de 2003, *Fondo, Reparaciones y Costas*. Párrafo 147.

“PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), 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 DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. El precepto citado, al prever que la pensión por viudez sólo puede coexistir con el desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, viola **el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, los beneficiarios del trabajador fallecido tienen derecho a recibir diversas pensiones,** entre ellas, la de viudez, **así como a seguir desempeñando,** al servicio del Estado, **un empleo remunerado,** aun cuando esto implique su inscripción al régimen indicado, **pues sólo así se protege su bienestar.** Ello es así, porque el artículo 12, fracción II, inciso c), referido niega el derecho de la esposa o concubina, esposo o concubinario, a recibir la pensión mencionada derivada de la muerte del trabajador o trabajadora en activo, pensionado o pensionada, según sea el caso, durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio aludido por considerarlo incompatible con dicha pensión, sin atender a que tiene características diversas, toda vez que la pensión por viudez surge con la muerte del trabajador en favor de su beneficiario; quien pretende esa pensión se encuentra desempeñando un cargo incorporado al régimen obligatorio, accediendo por cuenta propia a los derechos que de éste deriven; y la pensión indicada no es una concesión gratuita, ya que se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido, mientras que la percepción de un salario es una contraprestación que recibe el trabajador por el trabajo que desempeña para el Gobierno Federal, que conlleva la obligación de ser inscrito en el régimen de la ley invocada; de lo que se concluye que las prestaciones no se oponen ni excluyen entre sí, por lo que son compatibles.”

Del criterio anterior se puede inferir que, del derecho a la seguridad social, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Norma Suprema, derivan las siguientes prerrogativas de los beneficiarios del trabajador:

1. Recibir diversas pensiones; y
2. Desempeñar un empleo remunerado.

Lo anterior significa que los beneficiarios de un trabajador pueden recibir una pensión, como la derivada de causa de muerte del servidor público, y a su vez

tener un trabajo remunerado; es decir, se permite que perciban ingresos propios y obtengan una pensión mortis causa de forma simultánea, pues de esta manera se cumple con la finalidad del principio de previsión social, el cual consiste en proteger el bienestar de las personas.

Aceptar lo contrario, sería tanto como permitir que se restrinja que una sola persona goce de pensiones compatibles que surgieron de relaciones jurídicas distintas, por el hecho de tener ingresos propios derivados de una pensión previa y, por lo tanto, no depender económicamente del trabajador fallecido, lo cual implicaría la privación de esta prerrogativa constitucionalmente reconocida.

En esta tesitura, el hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador o trabajadora fallecida, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora su nivel de vida.

En consecuencia, el goce a una pensión por causa de muerte de una o un servidor público, puede coexistir con la percepción de ingresos propios de los ascendientes, lo cual se traduce en que el padre y/o madre no necesitan depender económicamente de forma absoluta del trabajador fallecido para tener derecho a que se le otorgue la misma, pues la Norma Fundamental reconoce la prerrogativa para disfrutar de una pensión y la posibilidad de percibir remuneraciones propias de manera conjunta.

Ahora bien, como se ha venido argumentando, la norma impugnada restringe injustificadamente el derecho a la seguridad social al condicionar el otorgamiento de una pensión por causa de muerte a los ascendientes del trabajador fallecido, al hecho de que hayan dependido económicamente de éste, por lo que corresponde determinar si la misma resulta proporcional.

A efecto de demostrar que la porción normativa impugnada de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, debe hacerse un

estudio de proporcionalidad para arribar a la convicción de que esta medida afecta de manera desproporcional el derecho humano a la seguridad social.

Por lo anterior, es necesario llevar a cabo un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho a la seguridad social y el principio de previsión social, el cual debe resolverse con ayuda del método específico denominado *test de proporcionalidad*.

En este orden de ideas, 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.¹⁶

Lo anterior, porque toda medida legislativa tendente a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Ahora bien, identificando los fines¹⁷ que ha perseguido el legislador local con el artículo combatido, se advierte que éstos no resultan válidos constitucionalmente, pues pretenden lograr el equilibrio financiero del Estado, de manera que limitan el otorgamiento de las pensiones a quienes las necesiten por

¹⁶ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, pág. 915, Materia Constitucional, del rubro siguiente: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”**

¹⁷ Tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, pág. 902, Materia Constitucional, del rubro siguiente: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.”**

no contar con medios de subsistencia, toda vez que su pago agota los recursos destinados para cubrirlas.

Lograr el equilibrio financiero del Estado no resulta un fin constitucionalmente legítimo que justifique la restricción al derecho a la seguridad social, pues no se puede condicionar el otorgamiento de la pensión de muerte so pretexto del equilibrio presupuestario de la entidad; admitir lo opuesto permitiría plasmar hipótesis más difíciles de cubrir, en contra del espíritu constitucional que fue señalado con anterioridad.

Tal como se ha expuesto, los motivos por parte del reformador de la Constitución Federal al adicionar el apartado B a su artículo 123, fueron –entre otros– establecer los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y consagrar las bases mínimas de previsión social, para asegurar, en lo posible, su tranquilidad y bienestar personal, así como el mejoramiento del nivel de vida de sus familiares.

Es así que la restricción que hace la norma impugnada no supera la primera fase del test de proporcionalidad, por lo que, al resultar negativo el fin que persigue la disposición combatida, el examen termina en esta etapa, por lo que debe declararse que la misma es inconstitucional.

En este sentido, el legislador constitucional no estableció limitación alguna al otorgamiento de la pensión por muerte del servidor público, de ahí que no exista justificación para que el Congreso de Colima la limite bajo un criterio financiero que no responde a lo previsto en la Norma Suprema y los diversos instrumentos internacionales en la materia.

Si bien la Norma Fundamental reconoce derechos a favor de los gobernados y les concede a los gobiernos el poder de organización en relación a la distribución y otorgamiento de las pensiones respectivas, dicha facultad no puede estar por encima de lo previsto en la Constitución General, pues ello llevaría al absurdo de que, con tal de preservar la economía estatal, se limite a tal grado el acceso a una pensión por muerte con requisitos innecesarios y sin justificación alguna.

Por todo lo anterior, ha quedado demostrado que no existe justificación para condicionar a los ascendientes del servidor público el otorgamiento de una pensión por causa de su muerte, haber dependido económicamente respecto a éste, así como que no se posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, pues ello resulta contrario al derecho humano a la seguridad social y al principio de previsión social, por lo cual, consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa impugnada.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada mediante Decreto número 616 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima el día 28 de septiembre de 2018.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por extensión derivada de los efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

*“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:
(...)”*

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

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran el derecho humano de acceso a la información pública de todas las personas.

Esta acción se identifica con el objetivo “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, y la meta 10.4 “Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”. Asimismo, con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.6 la cual es “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.

Es así como el derecho a la seguridad social y jurídica, cobran importancia, pues su reconocimiento garantiza el respeto a otros derechos humanos por parte del Estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para lograr el mejoramiento en las condiciones de seguridad social a las que tienen derecho todas las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan igualdad de acceso a instituciones eficaces, con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas.

Es así como la norma impugnada se constituye como una restricción para el acceso pleno al derecho de seguridad social, jurídica e igualdad, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, al decantarse por el establecimiento de requisitos injustificados para el otorgamiento de una pensión a los ascendientes.

A N E X O S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima del 28 de septiembre de 2018, que contiene el Decreto número 616 por el que se expidió la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los referidos autorizados, puedan recoger copias de cualquier documento que en su momento obre en autos, así como tomar registro fotográfico de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la porción normativa impugnada.

Ciudad de México, a 29 de octubre de 2018.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS