

**SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN**

2020 AGO 28 PH 3: 49

OFICINA DE  
CERTIFICACIÓN JUDICIAL  
Y CORRESPONDENCIA  
**ACUSE**

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

**Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 3, fracción IV, incisos a, b y c; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 29 de julio de 2020.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 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 Luciana Montaña Pomposo, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero, Cecilia Velasco Aguirre y Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 2070028, 08727841, 10730015 y 553309 respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI. Competencia.	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	5
IX. Introducción.	6
X. Conceptos de invalidez.	6
PRIMERO.	6
A. Derecho de igualdad y no discriminación.	8
B. Precedentes en materia de seguridad social para parejas del mismo sexo.	12
C. Inconstitucionalidad de las normas.	17
SEGUNDO.	20
A. Derechos de seguridad social y de acceso a los servicios de salud.	20
B. Principio de interés superior de la niñez y adolescencia.	27
C. Inconstitucionalidad de la norma.	28
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	30
A N E X O S.	31

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre y firma de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

A. Congreso del Estado de Nuevo León.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

**III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.**

El artículo 3, fracciones IV, incisos a, b y c de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de julio de mayo de 2020, el cual se transcribe a continuación:

*“ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:*

*I. - III. (...)*

*IV. Beneficiarios:*

*a. La esposa o a falta de ésta, la mujer con quien el servidor público, pensionado o jubilado ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, debiendo comprobar, ésta última, que depende del servidor público, pensionado o jubilado. Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario;*

*b. El esposo o a falta de éste, el varón con quien la servidora pública, pensionada o jubilada ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio, debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como comprobar que dependen económicamente de la servidora pública, pensionada o jubilada;*

*c. Los hijos del servidor público, jubilado o pensionado, menores de dieciocho años, que dependan económicamente de éstos, salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito.<sup>1</sup>*

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 4 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 3 de la Convención de los Derechos del Niño.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la igualdad y no discriminación
- Derecho a la seguridad social.
- Principio superior de la niñez.

#### **VI. Competencia.**

Esa 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 las disposiciones normativas indicadas en el apartado III del presente escrito.

#### **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados

---

<sup>1</sup> "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. (...)."

a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, el Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 28 de julio de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 29 del mismo mes y año al jueves 27 de agosto de la presente anualidad. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>2</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>3</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional

---

<sup>2</sup> "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; (...)."

<sup>3</sup> "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 (...)."

de los Derechos Humanos.

## **IX. Introducción.**

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

## **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** El artículo 3, fracción IV, incisos a y b, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León vulneran el derecho a la igualdad y su correlativa prohibición de discriminación.

Por una parte, las normas exigen mayores requisitos para que los concubinos (hombres) puedan acceder a los servicios del Instituto como beneficiarios, que los exigidos para las concubinas (mujeres). Ello implica un trato injustificadamente diferenciado entre mujeres y hombres para acceder a los servicios que presta el ISSSTELEON.

Además, las normas impiden el acceso, como beneficiarios, a los servicios del Instituto en los casos en los que las parejas que conforman el matrimonio o el concubinato sean del mismo sexo.

El texto de las disposiciones controvertidas es el siguiente:

*"ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:*

*I. - III. (...)*

*IV. Beneficiarios:*

*a. La esposa o a falta de ésta, la mujer con quien el servidor público, pensionado o jubilado ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, debiendo comprobar, ésta última, que depende del servidor público, pensionado o jubilado. Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario;*

*b. El esposo o a falta de éste, el varón con quien la servidora pública, pensionada o jubilada ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio, debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como comprobar que dependen económicamente de la servidora pública, pensionada o jubilada;"*

A juicio de esta Comisión Nacional, las disposiciones citadas resultan discriminatorias por razón de género y de preferencias sexuales, toda vez que, por un lado, exige mayores requisitos para que los hombres puedan ser acreditados como beneficiarios que los exigidos a las mujeres; y, por otro lado, impide el acceso como beneficiarios a las personas cuyo cónyuge o concubino/a sea del mismo sexo.

Para hacer patente la inconstitucionalidad denunciada, este concepto se dividirá en tres apartados, desarrollando en el primero de ellos el contenido y alcance del derecho a la igualdad y no discriminación, posteriormente, en un segundo apartado, se referirán algunos precedentes en materia de seguridad social que involucran a parejas integradas por personas del mismo sexo; y finalmente se propondrán los

argumentos por los que se considera que las disposiciones impugnadas transgreden los derechos fundamentales referidos.

#### **A. Derecho de igualdad y no discriminación.**

El artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del 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 por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.<sup>4</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>5</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda

---

<sup>4</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALCUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

<sup>5</sup> Véase tesis 2a. XII/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. Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"



constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>6</sup>

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.<sup>7</sup>

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>8</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>9</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas

---

<sup>6</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 8 supra.

<sup>7</sup> *Ídem.*

<sup>8</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."

<sup>9</sup> Tesis jurisprudencial 1a./I. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>10</sup>

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** 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.<sup>11</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y

---

<sup>10</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

<sup>11</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>12</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>13</sup>

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>14</sup>

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

---

<sup>12</sup> *Ídem.*

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

## **B. Precedentes en materia de seguridad social para parejas del mismo sexo.**

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 28/2015, 32/2015, 29/2016, 40/2018 y 29/2018, ese Tribunal Constitucional Pleno invalidó la porción normativa “el hombre y la mujer” de las definiciones de matrimonio contenidas en la normativa civil de los Estados de Jalisco, Chiapas, Puebla, Aguascalientes y Nuevo León, respectivamente, al considerar que transgreden los derechos reconocidos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal.

En el presente asunto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea que las disposiciones normativas impugnadas excluyen del derecho a la seguridad social a quienes han contraído matrimonio o viven en concubinato con personas del mismo sexo.

En el ámbito interno, la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, también ha sostenido la inconstitucionalidad de normas generales en materia de seguridad social que excluyen del otorgamiento de prestaciones a las parejas del mismo sexo.

En efecto, al resolver el amparo en revisión 710/2016<sup>15</sup>, la Segunda Sala determinó la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que contienen fórmulas que definen a los asegurados y pensionados, respecto de sus causahabientes (cónyuge, concubino o concubina), de manera que necesariamente deben corresponder personas de diferente sexo, al vulnerar los derechos a la igualdad y no discriminación.<sup>16</sup>

En ese precedente, la Segunda Sala señaló que dentro de las denominadas “*categorías sospechosas*” está la orientación sexual y la identidad de género de las personas; por ende, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo

---

<sup>15</sup> Aprobado en sesión de 30 de noviembre de 2016 por cinco votos.

<sup>16</sup> De lo resuelto en ese asunto, derivó la tesis 2a. IX/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 40, Marzo de 2017, Tomo II, página 1393. Registro digital: 2013788, del rubro: “*INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN XII, INCISO A), 39, 40, 41, FRACCIÓN I, 131 Y 135, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY RELATIVA, VIOLAN LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, A LA FAMILIA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PAREJAS INTEGRADAS POR PERSONAS DEL MISMO SEXO.*”

alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación o preferencias sexuales<sup>17</sup>.

Se sostuvo que el texto constitucional reconoce el derecho a que los familiares de los trabajadores accedan a la asistencia médica, así como a medicamentos y demás servicios y prestaciones, en la forma y proporción que determine la ley (artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d); por ende, la realización de actos jurídicos (como el matrimonio) o de hecho (como el concubinato) de los cuales deriva algún parentesco (reconocido normativamente), permiten acceder a ciertas personas distintas del trabajador a derechos de seguridad social.

Luego, como el derecho a la seguridad social busca fortalecer el derecho a la dignidad humana y debe garantizarse sin discriminación jurídica o de hecho, entonces la prestación de los servicios derivados de la seguridad social no debe condicionarse por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud, orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo, pues no sólo se limitaría injustificadamente el acceso a esos derechos, sino que además se afecta el derecho a la dignidad humana, a causa de la interdependencia existente en los derechos humanos.

Se determinó que si los derechos precisados derivan de la institución jurídica del matrimonio y respecto de ésta, la interpretación hecha por este órgano constitucional ha reconocido la posibilidad de que sea integrado tanto por personas de sexo diferente, como por sujetos del mismo, entonces no resulta válido ni constitucionalmente aceptable negar a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio, pues tal actuar implica tratar a las parejas homosexuales como ciudadanos "sin derechos", al hacer una diferenciación injustificada en cuanto a derechos fundamentales de las personas, con base en una cuestión de género o preferencias sexuales<sup>18</sup>.

Con base en esas premisas, se concluyó que en términos de los artículos 1o., 4o. y 123 de la Constitución Federal, los derechos a la igualdad, a la seguridad social y a

---

<sup>17</sup> Corte IDH, Caso Atala Riffo y Niñas vs Chile Fondo Reparaciones y Costas, párrafo 91. Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016.

<sup>18</sup> Similares consideraciones fueron expuestas por esta Segunda Sala al resolver el Amparo en Revisión 485/2013 en sesión de veintinueve de enero de dos mil catorce.

la no discriminación imponen al Estado y a sus autoridades el deber de realizar actos positivos que busquen el acceso a los derechos de la seguridad sin condicionar o restringir ese acceso a requisitos que impliquen alguna forma de discriminación; por ende, tratándose del derecho a la seguridad social de los familiares de los trabajadores, éstos podrán gozar de los correlativos, sin que al efecto sea determinante o deba atenderse a aspectos como el género o las preferencias sexuales, pues de esa manera se fortalece el derecho a la dignidad de la persona y a la no discriminación.

La Segunda Sala aclaró que el deber de cuidado a cargo del legislador para velar por el contenido de las normas que emite – en lo que respecta al principio de igualdad y no discriminación – no implica que, al crear textos normativos, únicamente deben utilizarse términos, palabras o conceptos neutros; en realidad, el alcance de ese deber exige que en la formulación de normas jurídicas, la utilización de las palabras empleadas en un contexto determinado no conduzcan ni genere imprecisiones que eventualmente se traduzcan en interpretaciones discriminatorias; esto es, para formular una norma jurídica no es necesario utilizar palabras neutras pues basta con recurrir a términos o fórmulas que, sin ser neutros, generen una idea de inclusión y no discriminación.

En una línea argumentativa similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso Duque contra Colombia<sup>19</sup>, constató que la normativa interna colombiana que regulaba las uniones maritales de hecho y el régimen patrimonial entre compañeros permanentes y el decreto reglamentario de la ley que creó el régimen de seguridad social, establecían una diferencia de trato entre, por un lado las parejas heterosexuales que podían formar una unión marital de hecho y aquellas parejas que estaban formadas por parejas del mismo sexo que no podían formar dicha unión.

A partir de esa normativa interna, la referida Corte concluyó que el Estado de Colombia había violado el principio de igualdad y no discriminación por dos motivos: a) por la existencia de normas que impedían al señor Duque acceder a la pensión de sobrevivencia sin discriminación al establecer que únicamente pueden ser considerados como compañeros permanentes, o que pueden conformar las uniones maritales de hecho, las personas de sexo diferente, y b) por la actuación de las autoridades administrativas y judiciales que excluyeron al señor Duque del derecho a la pensión de sobrevivencia.

---

<sup>19</sup> Caso Duque vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C, Número 310.

El Tribunal Interamericano precisó que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello, está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual<sup>20</sup>.

En ese sentido, el instrumento interamericano proscribire la discriminación, en general, incluyendo en ello categorías como las de la orientación sexual la que no puede servir de sustento para negar o restringir ninguno de los derechos establecidos en la Convención. Lo anterior sería contrario a lo establecido en el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>21</sup>.

Con respecto a lo anterior, la Corte ha determinado que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido. Asimismo, ese Tribunal estableció que tratándose de la prohibición de discriminación por una de las categorías protegidas contempladas en el artículo 1.1 de la Convención, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa, lo cual implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva.

En ese caso, la Corte valoró que el Estado no brindó una explicación sobre la necesidad social imperiosa o la finalidad de la diferencia de trato, ni sobre por qué el hecho de recurrir a esa diferenciación es el único método para alcanzar esa finalidad.

---

<sup>20</sup> Cfr. *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 91.

<sup>21</sup> Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

En lo que respecta al derecho a la pensión de las parejas del mismo sexo, la Corte citó lo determinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, quien ha indicado que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíbe toda discriminación, de hecho o de derecho, directa o indirectamente, por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda, o tenga por efecto, anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho a la seguridad social<sup>22</sup>.

También consideró que en la Observación General No. 20 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que en "*cualquier otra condición social*", tal y como se recoge en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>23</sup>, se incluye la orientación sexual. Los Estados partes deben cerciorarse de que las preferencias sexuales de una persona no constituyan un obstáculo para hacer realidad los derechos que reconoce el Pacto, por ejemplo, para efecto de acceder a la pensión de viudez. La identidad de género también se reconoce como motivo prohibido de discriminación<sup>24</sup>.

En ese asunto, la Corte Interamericana concluyó que el Estado no presentó una justificación objetiva y razonable para que exista una restricción en el acceso a una pensión de sobrevivencia basada en la orientación sexual.

Con base en el precedente, pueden sostenerse como vinculantes para el Estado mexicano tanto los criterios de estudio del derecho a la igualdad y no discriminación, como el pronunciamiento específico en el sentido de que la orientación sexual de las personas no puede constituir un obstáculo para acceder a una pensión de sobrevivencia otorgada en el régimen de seguridad social. En ese sentido, la distinción entre las parejas del mismo sexo que son excluidas del derecho a la pensión, y las parejas de hecho compuestas por personas de distintos sexos que

---

<sup>22</sup> Cfr. Consejo Económico y Social (CESCR), *Observación General N° 19: el derecho a la seguridad social (artículo 9)*, 4 de febrero de 2008, E/C.12/GC/19, párr. 29.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Cfr. Consejo Económico y Social (CESCR), *Observación General N° 20: la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 32



sí reciben el beneficio de la pensión, no es razonable ni objetiva y no existen factores que justifiquen la existencia de la distinción, por lo que constituyen una discriminación con base en la orientación sexual de las personas.

De ahí que la referida haya determinado que como los preceptos analizados distinguen implícitamente entre las personas de distinto sexo y las parejas del mismo sexo, provocando que las segundas no tengan acceso a la seguridad social, están basados en una categoría sospechosa, ya que el acceso a la seguridad social se apoya en las preferencias sexuales de las personas, lo cual resulta a todas luces inconstitucional.

### C. Inconstitucionalidad de las normas.

En el caso concreto, las normas generales que se impugnan en este apartado – artículo 3, fracción IV, incisos a y b–, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, contienen enunciados que, por un lado, hacen distinciones injustificadas basadas en el sexo de los beneficiarios y por otro limitan implícitamente el acceso a los servicios que presta el Instituto a las personas del mismo sexo.

*“ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:*

#### *IV. Beneficiarios:*

*a. La esposa o a falta de ésta, la mujer con quien el servidor público, pensionado o jubilado ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, debiendo comprobar, ésta última, que depende del servidor público, pensionado o jubilado. Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario;*

*b. El esposo o a falta de éste, el varón con quien la servidora pública, pensionada o jubilada ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio, debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como comprobar que dependen económicamente de la servidora pública, pensionada o jubilada;”*

Sobre el primer punto – distinciones injustificadas basadas en el sexo de los beneficiarios – debe referirse que las normas establecen requisitos diferenciados dependiendo del sexo del posible beneficiario.

Por un lado, exigen para la esposa o concubina (mujer) permanecer libres de matrimonio y comprobar dependencia económica. En contraste, para que el esposo o concubino pueda ser considerado como beneficiario, además de los requisitos citados, debe tener como mínimo 60 años de edad o estar incapacitado para trabajar total y permanentemente.

De forma ilustrativa, puede realizarse la siguiente comparación entre los requisitos exigidos.

Exigencias para que la mujer acceda como beneficiaria del servidor público	Exigencias para que el hombre acceda como beneficiario de la servidora pública
<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Permanecer libres de matrimonio.</li> <li>2.- Comprobar dependencia del servidor público, pensionado o jubilado.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Permanecer libres de matrimonio.</li> <li>2.- Tener como mínimo 60 años de edad o estar incapacitado para trabajar total y permanentemente.</li> <li>3.- Comprobar dependencia económica de la servidora pública, pensionada o jubilada.</li> </ol>

De la comparativa anterior, puede advertirse que son más gravosos los requisitos exigidos para que los esposos o concubinos (hombres) puedan acceder a los servicios prestados por el ISSSTELEON, que los exigidos a las esposas o concubinas (mujeres).

Lo anterior implica que, a nivel normativo, existe una distinción injustificada en la ley, sobre personas que se encuentran en el mismo supuesto, es decir, cónyuges o concubinas(os) de servidores públicos. Por tanto, las disposiciones resultan discriminatorias.

Adicionalmente, debe señalarse que las disposiciones reproducen estereotipos de género, según los cuales, el hombre es considerado tradicionalmente como un proveedor y sólo cuando éste se encuentre incapacitado para trabajar total y permanentemente, ya sea por su edad o condición de salud, es entonces cuando puede ser beneficiario de la servidora pública. Sin embargo, tal distinción carece de justificación constitucional.

En ese sentido, dada la conclusión alcanzada, ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar inválido el artículo 3, fracción IV, incisos a y b, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León.

Aunado a lo anterior, el texto de las normas en cada uno de los supuestos previstos en los incisos impugnados usa alternativamente el género masculino y el femenino, aludiendo a la esposa o concubina del servidor público, y al esposo o concubino de la servidora pública.

Este uso del lenguaje excluye de su regulación a quienes viven en matrimonio o concubinato con personas del mismo sexo, de manera que son susceptibles de emplearse como fundamento para excluir a las parejas del mismo sexo del acceso a los servicios prestados por el Instituto.

Siendo así, el precepto impugnado excluye de la protección de seguridad social a un grupo de personas por su orientación sexual, sin que el legislador haya justificado que esa medida cumple con el tamiz de un escrutinio estricto, al basarse en una categoría prohibida por el artículo 1o. constitucional y por las normas convencionales.

Adicionalmente, debe tomarse en consideración que, como se mencionó en el apartado inmediato anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2018, declaró la invalidez de los artículos 140 y 148, en sendas porciones normativas “el hombre y la mujer”, del Código Civil para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto número 317, publicado en la Sección Tercera del Periódico Oficial de dicha entidad el ocho de enero de dos mil dieciocho.

Asimismo, en vía de consecuencia, la del artículo 147, en la porciones normativas “un solo hombre y una sola mujer” y “perpetuar la especie”, del referido código civil; en la inteligencia de que, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas “entre un solo hombre y una sola mujer” y “como marido y mujer”, contenidas en diversos preceptos del código impugnado y en otros ordenamientos de la propia Entidad Federativa vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el Capítulo XI, Título Quinto, Libro Primero, del Código Civil local), deberán entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo.

En tales condiciones, las normas impugnadas transgreden el derecho a la igualdad y no discriminación en perjuicio de los asegurados y sus cónyuges, así como el derecho a la seguridad social.

**SEGUNDO.** El artículo 3, fracción IV, inciso c, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, limita el acceso a los servicios que presta el ISSSTECH a los hijos menores de 18 años que han contraído matrimonio, viven en concubinato, o a su vez tienen hijos, lo que transgrede el derecho a la seguridad social y el principio superior de la niñez y la adolescencia.

El presente concepto de invalidez se dividirá en tres apartados, el primero de ellos relacionado con el derecho a la seguridad social y el acceso a los servicios de salud; el cual debe otorgarse, sin discriminación a los hijos menores de edad de los trabajadores afiliados, independientemente de su estatus civil y su descendencia. Posteriormente, de forma somera se desarrollarán los alcances del principio superior de la infancia y la adolescencia, para finalmente argumentar las razones por las que este Organismo Nacional estima que el precepto impugnado deviene inconstitucional.

#### **A. Derechos de seguridad social y de acceso a los servicios de salud.**

En el orden jurídico mexicano, el derecho a la protección de la salud se encuentra reconocido en el cuarto párrafo del artículo 4º de la Constitución Federal, e implica la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas disfruten del más alto nivel posible de salud física y mental, lo cual implica que se tenga acceso a los servicios sanitarios, los cuales comprenden la asistencia médica y todas aquellas acciones encaminadas a proteger, promover y restaurar la salud.

Dentro de las fases del proceso de reforma constitucional, correspondiente a la adición del párrafo cuarto del artículo 4º de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se reconocieron diversas circunstancias que resaltan la importancia del derecho a la salud.

En la exposición de motivos de la iniciativa de adición presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República, para consagrar el derecho a la protección de la salud en la Norma Suprema, se consideró que uno de los propósitos de los primeros regímenes de la Revolución fue brindar a los mexicanos las más amplias condiciones de existencia, destacando el esfuerzo por elevar los niveles de salud del pueblo, cuya problemática fue de vivo interés del Constituyente de Querétaro.

Asimismo, se reconoció que existe una vinculación innegable entre el mejoramiento de la salud, el bienestar de la población, la distribución del ingreso, el empleo, el disfrute del tiempo libre, el incremento de la productividad y de la producción, por lo cual el gobierno, hasta ese momento, había procurado destinar los mayores recursos posibles y modernizar la legislación en materia de salud.

En dicha iniciativa se señaló que, no obstante los avances satisfactorios en el rubro sanitario, en atención a la demanda popular para lograr una vida sana, y con la finalidad de dotar de mayor contenido social al país, se propuso la consagración constitucional del derecho a la protección de la salud, en congruencia con los propósitos de justicia social y a los compromisos en materia de derechos humanos que adquirió el Estado mexicano ante las organizaciones internacionales de las Naciones Unidas y de Estados Americanos.

Por su parte, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Salubridad de la Cámara de Senadores, tomó en consideración que la salud fue un tema de preocupación desde los Constituyentes anteriores a los de 1917 en la Nación, inclusive desde la Constitución de Apatzingán de 1814.

Se definió que el concepto de salud no debe constreñirse o limitarse a evitar quebrantamientos físicos o recuperarse de ellos, sino además lograr el disfrute de posibilidades de acción que permitan el desarrollo, no sólo comprendiendo el bienestar e integridad físicos, sino también el enriquecimiento intelectual y la superación en todos los órdenes. Es decir, se reconoció como objetivo primordial de este derecho el que las personas puedan desarrollar plenamente sus facultades físicas e intelectuales; que desempeñen sus actividades con entera capacidad y entusiasmo; que la vida no constituyera un sufrimiento, sino un decurso de funciones intensas y fructíferas tanto para lograr bienestar material como satisfacciones de índole espiritual; en suma, propiciar y estimular la plena expansión de la persona humana.

En el dictamen de referencia, las comisiones legislativas unidas destacaron que el reconocimiento del derecho a la protección de la salud debe ser para todas las personas, el cual ha de hacerse efectivo a través de los servicios públicos de salud que correrían a cargo de las instituciones respectivas en los órdenes federal y local, cuya prestación consideraron obligatoria para el Estado al ser ésta la contraparte de ese derecho constitucional.

Adicionalmente, el Poder reformador de la Constitución enfatizó que, dentro de la preocupación estatal de protección de la salud se contempló, entre otras medidas, garantizar los servicios sanitarios a toda la población, incluyendo a los rincones más lejanos de la República, lo cual se concibió como condición sine qua non para la realización de la dignidad humana.

Estos puntos deben enfatizarse, pues la intención del Poder revisor de la Constitución al consagrar el derecho a la protección de la salud en el texto constitucional, entendió que, para proteger la salud, el Estado debe garantizarla a través del otorgamiento de servicios públicos de salud, cuya prestación es obligatoria para el Estado al ser ésta la contraparte de ese derecho constitucional.

Es decir, el núcleo esencial del derecho de protección a la salud se compone por dos elementos sustanciales:

A. El derecho a la salud *per se*, reconocido a todas las personas, que implica lograr el disfrute de posibilidades de acción que permitan el desarrollo pleno, no sólo comprendiendo el bienestar e integridad físicos, sino también el enriquecimiento intelectual y la superación en todos los órdenes.

B. La garantía que proporciona el Estado para hacer efectivo el derecho a través de los servicios públicos de salud que corren a cargo de las instituciones respectivas en los órdenes federal y local, cuya prestación es obligatoria para el Estado al ser ésta la contraparte de ese derecho constitucional.

Así, uno de los mecanismos a través de los cuales se puede acceder a los servicios de salud, son los regímenes de seguridad social que contempla el artículo 123 constitucional.

La fracción XXIX del apartado A de dicho precepto constitucional señala los seguros que deben organizarse para la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares, esto es, invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guardería y cualquier otro.

Por otro lado, en la fracción XI del apartado B, de la disposición constitucional citada, se prevén las bases mínimas de seguridad social a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión en términos similares.

De esta manera, las instituciones de seguridad social son una de las garantías para hacer efectivo principalmente el derecho a la salud, así como un mecanismo para proteger a la persona humana de otro tipo de riesgos a los que se encuentra expuesta durante su vida, a través de una serie de prestaciones que respaldan a los ciudadanos trabajadores ante eventualidades que limiten el desarrollo de las capacidades laborales de una persona o de sus familiares.

En este sentido, el sistema de seguridad social tiene como ejes fundamentales los siguientes principios, a saber:

- **Universalidad:** la seguridad social debe cubrir todas las contingencias a las cuales pudiera enfrentarse cualquier persona (ámbito objetivo) y que además todas las personas se encuentren protegidas por la seguridad social, en tanto derecho humano (ámbito subjetivo).
- **Participación:** la participación de la sociedad en la administración y dirección de la seguridad social por medio de sus representantes, incluyendo la participación informativa, consultiva, de asesoría, o directivas de los empleadores e incluso, en algunos casos de los empleados.
- **Igualdad:** implica que todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia.
- **Solidaridad:** esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) y proteger a quienes menos tienen, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.

Por otra parte, en el ámbito internacional, el derecho fundamental a la seguridad social se encuentra reconocido en los artículos XVI de la Declaración Americana de

los Derechos y Deberes del Hombre<sup>25</sup>; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>26</sup>; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>27</sup>; y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>28</sup>.

Esta prerrogativa 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 lo siguiente:

- 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.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> "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."

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Observación general No. 19 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, página 2.



En esta línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>30</sup>, 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.<sup>31</sup>

Bajo este contexto, el Estado debe garantizar la disponibilidad de ciertas prestaciones vinculadas con el mejoramiento económico, social, físico y 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.<sup>32</sup>

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<sup>33</sup>:

*"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.*

---

<sup>30</sup> A partir del 12 de septiembre de 1931, México es Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>31</sup> 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](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

<sup>32</sup> 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](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202)

<sup>33</sup> *Ídem.*

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:
- 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, lo que se traduce en que los beneficios de la seguridad social deben aumentarse de sus

mínimos de manera progresiva y una vez alcanzado un nivel subsecuente, resulte imposible retroceder a uno menor.

Como se ha hecho patente, el derecho a la seguridad social se erige como la prerrogativa de todos los trabajadores y sus familiares a quedar respaldados ante las eventualidades que limitan el desarrollo de sus capacidades laborales o de su familia, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales, así como de protección en forma de asistencia médica y de ayuda, cuya plena garantía corresponde al Estado.

### **B. Principio de interés superior de la niñez y adolescencia.**

El reconocimiento de los derechos y principios de la niñez que hace el Estado mexicano en la Norma Suprema, se encuentran contemplados en su artículo 4º, párrafo noveno, que a la letra establece:

*"Artículo 4o. ... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ..."*

Asimismo, se encuentra reconocido en el artículo 3<sup>34</sup> de la Convención de Derechos del Niño, en ese tenor, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el interés superior del menor constituye un concepto triple, es decir, se trata de:

- A. Un derecho sustantivo;
- B. Un principio jurídico interpretativo fundamental; y
- C. Una norma de procedimiento.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> "Artículo 3. 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (...)"

<sup>35</sup> Cfr. Tesis Jurisprudencial 2a./J. 113/2019, Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2019, p. 2328, del rubro: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE."

Ello quiere decir que dicho interés prescribe que se observe "**en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño**", lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo **cual incluye no solo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas**<sup>36</sup>.

Así, el interés superior de la niñez, tal como lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, debe de ser una consideración primordial al momento de promulgar disposiciones legislativas y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicarlas, lo cual requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los derechos de la niñez, a fin de prever las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o asignación presupuestaria, así como de una evaluación de los efectos sobre los derechos de la niñez, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación<sup>37</sup>.

En consonancia al principio de interés superior de la niñez y adolescencia, el legislador al momento de elaborar las normas que inciden en los derechos de la infancia, está obligado a tomar en cuenta este principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de los niños y niñas, así como de las y los adolescentes, evitándoles cualquier afectación, lo que se traduce en la obligación de que al ponderar sus intereses frente a los intereses de terceros, cuiden de no restringir aquéllos derechos cuya naturaleza implica el goce esencial de los derechos de la infancia y adolescencia<sup>38</sup>.

### **C. Inconstitucionalidad de la norma**

En atención a que la protección de los menores de dieciocho años de edad se rige también por el principio de interés superior de la infancia, cualquier disposición en

---

<sup>36</sup> Cfr. Ídem.

<sup>37</sup> Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14 "Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)", CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013, párr. 35.

<sup>38</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 3799/2014, Óp. Cit., p. 47.

materia de seguridad social que los excluya de la protección en esa materia debe someterse a un escrutinio estricto.<sup>39</sup>

En el presente caso, la norma impugnada no supera el escrutinio estricto, pues, por una parte, el legislador no justificó expresamente esa medida. Por otra, aun suponiendo que tuviera alguna finalidad constitucionalmente válida, como garantizar la “emancipación” de las y los menores de edad, no justifica que se condicione la protección de seguridad social de quienes aún no alcanzan la mayoría de edad.

Máxime considerando dos circunstancias, la primera de ellas consistente en que uno de los requisitos para contraer matrimonio en Nuevo León es que los contrayentes sean mayores de dieciocho años; y la segunda relativa a la excepción para aquellos hijos de los trabajadores que a su vez tengan hijos, consistente en “a menos que este último evento sea resultado de un delito”.

Al respecto, esta última excepción supone que podrán continuar siendo beneficiarios del ISSSTELEON, los hijos de los trabajadores que aun teniendo hijos, estos últimos hayan sido producto de la comisión de un delito. Es decir, la norma condiciona el acceso a los servicios del referido Instituto, sólo cuando tengan hijos como consecuencia del ilícito hayan concebido y parido un hijo.

Ahora bien, tampoco puede justificarse esa exclusión a partir de la posibilidad de que los menores de edad que contrajeron nupcias, tienen hijos o están unidos en concubinato, pues debe tomarse en consideración que, de conformidad con el artículo 123, apartado A, fracción III, constitucional<sup>40</sup>, en el que sólo se prohíbe el

---

<sup>39</sup> Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 10. Registro digital: 2012592, cuyo rubro es el siguiente: **“INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ERICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.”**

<sup>40</sup> (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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

(ADICIONADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

trabajo de los menores de quince años de edad; y que en diversas disposiciones en esa materia se establece una especial protección de los trabajadores menores de dieciséis años de edad.

Esas normas constitucionales son disposiciones de protección para los trabajadores que se encuentren entre los quince años cumplidos y antes de los dieciocho años de edad. Pero esa protección especial para los casos en que los menores de edad accedan a una relación de trabajo, no permite inferir que quienes se encuentren en ese rango de edad no requieran la protección de los sistemas de seguridad como beneficiarios de sus progenitores.

Al contrario, el interés superior de la infancia y de la adolescencia obliga a presumir la necesidad de protección de los planes de seguro social en que se encuentren inscritos los ascendientes, por lo que la norma general no puede condicionar su continuidad en los regímenes de protección a no estar casados; en una relación de hecho, como el concubinato; o con hijos.

Luego, la norma general sometida al escrutinio de ese Alto Tribunal resulta contraria al derecho a la seguridad social en relación con el interés superior de los menores de edad, en la medida en que desconoce la presunción de protección a favor de los menores de edad para continuar inscritos en el régimen de seguridad social como beneficiarios de sus ascendientes.

Las razones expuestas conducen, en suplencia de la queja, a determinar que resulta inconstitucional las condicionantes establecidas en el inciso c, de la fracción IV, del artículo 3, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, por lo que debe declararse su invalidez.

## **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 los preceptos impugnados, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de

---

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

(...)

(REFORMADA, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2014)

III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.

## A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

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 Decreto por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de julio de 2020, en los apartados que contienen las normas impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene 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 Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

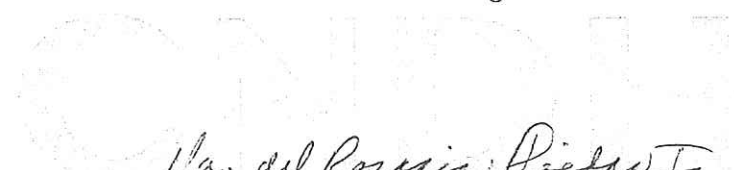
**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples 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 del decreto impugnado.

**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 28 de agosto de 2020.

  
*Mtra. del Rosario Piedra Ibarra*  
**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**  
**PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL**  
**DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP