

**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 Decreto Número 28439/LXII/21 por el que se modificó la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, publicado el 09 de septiembre de 2021 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

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 delegados, 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, Cecilia Velasco Aguirre, Tania Sofía Flores Meza, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 08721407, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:.....	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. ....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ....	5
IX. Introducción. ....	6
X. Concepto de invalidez. ....	7
ÚNICO.....	7
A. Seguridad social de las personas trabajadoras al servicio del Estado y el principio de previsión social.....	8
B. Principio de irretroactividad de la ley .....	16
1. Teoría de los derechos adquiridos. ....	21
2. Teoría de los componentes de la norma.....	22
C. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos .....	24
XI. Cuestiones relativas a los efectos. ....	34
A N E X O S .....	34



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

**I. Nombre 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 Jalisco.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:**

Artículos transitorios cuarto, párrafo sexto, del Decreto 22862/LVIII/09, así como cuarto, quinto y sexto del Decreto 28439/LXII/21 por el que se reformó y adicionó la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, publicado el 09 de septiembre de 2021 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

*“Transitorios Decreto 22862/LVIII/09.*

(...)

*Cuarto. (...)*

(...)

(...)

(...)

*Todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que se hayan otorgado bajo la vigencia del régimen de la Ley que se abroga pasarán a regirse por la legislación vigente, bajo las condiciones establecidas en el presente ordenamiento. Lo anterior exclusivamente para los efectos de nivelar el monto conforme al tope establecido en el presente decreto.*

(...)”

*Transitorios Decreto 28439/LXII/21.*

(...)

*“Cuarto. Serán materia modificación y reducción por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor que señala el presente decreto se encuentren vigentes, así como las futuras que en términos del presente ordenamiento se otorguen bajo las condiciones que el presente decreto establece.*

*Quinto. Las pensiones que excedan el monto establecido en el artículo 70 fracción II de la presente Ley, deberán modificarse de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo estipulado. Una vez realizada la modificación, deberá reestructurarse todo crédito, préstamo y demás obligaciones que los pensionados tuvieran con el Instituto en caso de que excedan el porcentaje máximo de descuento.”*

*Sexto. El Consejo Directivo del Instituto de Pensiones del Estado tiene un plazo de noventa días hábiles para modificar y adecuar las pensiones vigentes al límite de cuantía establecido en el artículo 70 fracción II de la presente legislación.*

(...)”.

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

- 1º, 14, 16 y 123, apartado B, XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 5 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 2, 5 y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.
- 2, 4, 5 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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

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

#### **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 precisadas en el apartado III del presente ocurso.

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

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de las normas impugnadas.

Las normas cuyas inconstitucionalidades se demandan se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 09 de septiembre de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 10 de ese mes al sábado 09 de octubre de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil este 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 esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

---

<sup>1</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; (...).”

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. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,<sup>2</sup> de la Ley de la Comisión Nacional 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

---

<sup>2</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 (...).”

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. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** El párrafo sexto del artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVII/09, reformado mediante el Decreto 28439/LXII/21, así como las disposiciones cuarta, quinta y sexta transitorias del Decreto impugnado, prevén que todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que hayan sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto en estudio serán modificadas y reducidas de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo de treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes.

De lo anterior, se desprende que las normas controvertidas tienen efectos retroactivos, en detrimento de las personas pensionadas, pues implican una reducción monetaria a la pensión que fue determinada por el Instituto de Pensiones jalisciense o en su momento, por la Dirección de Pensiones, con antelación a la entrada en vigor de los preceptos impugnados.

En ese sentido, las disposiciones normativas en combate desconocen los derechos adquiridos de los pensionados al amparo de los regímenes anteriores a la vigencia del Decreto cuestionado, en contravención al artículo 14 de la Constitución Federal, así como en detrimento del derecho de seguridad social y el principio de previsión social.

A juicio de esta Comisión Nacional los preceptos en combate establecen disposiciones con efectos retroactivos en menoscabo de las personas pensionistas, cuya pensión supere las treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes, las cuales serán reducidas a dicha cifra, a pesar de que constituyen un derecho otorgado al amparo de las disposiciones anteriores a la vigencia del Decreto en combate.

Para evidenciar la incompatibilidad con la Ley Fundamental de tales normas, en un primer apartado se expondrá el contenido del derecho a la seguridad social y el principio de previsión social de las personas trabajadoras al servicio del Estado; después de ello, se describirá el alcance del principio de irretroactividad; para finalmente, abordar las trasgresiones en que incurren las normas impugnadas, contrastando su contenido normativo frente al parámetro de regularidad constitucional antes mencionado.

### **A. Seguridad social de las personas trabajadoras al servicio del Estado y el principio de previsión social**

El artículo 123 de la Norma Fundamental prevé las bases mínimas de protección de los derechos de las y los trabajadores; asimismo, establece las relativas a los regímenes de seguridad social.

Al respecto, la fracción XXIX del apartado A (que regula las bases constitucionales sobre el trabajo entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo) del mencionado precepto constitucional señala que los seguros 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 (que se refiere a las bases normativas sobre el trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores), de la disposición constitucional en cita, prevé 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 las y los 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 empleadores.
- **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>3</sup>; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>4</sup>; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>5</sup>; y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>6</sup>.

---

<sup>3</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>4</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>5</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>6</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

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>7</sup>

En esta línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>8</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>9</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 solo 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

---

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>7</sup> Observación general No. 19 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, página 2.

<sup>8</sup> A partir del 12 de septiembre de 1931, México es Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>9</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)

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>10</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>11</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.*
- 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,*

<sup>10</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>11</sup> Ídem.

*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 las y los trabajadores, así como 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.**

Hasta lo aquí explicado, es dable afirmar que el **derecho a la seguridad social se erige como la prerrogativa de todas las personas trabajadoras 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.**

Una vez sentadas las bases del derecho a la seguridad social, es pertinente enfatizar la regulación de este para las personas trabajadoras al servicio del Estado mexicano. Al respecto, tal como se enunció con antelación, la Norma Fundamental en su numeral 123, apartado B, fracción XI, prevé 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.

Asimismo, del precepto constitucional en análisis se desprende como **parte esencial del derecho a la seguridad social de las y los servidores públicos, así como de sus familiares, el 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.**

Ahora bien, del derecho a la seguridad social deriva el **principio de previsión social** que dispone la obligación del Estado de establecer **un sistema que otorgue tranquilidad y bienestar personal**, tanto a las personas trabajadoras públicos como a sus familias, el cual debe estar orientado a mejorar su nivel de vida.

Es así como el **principio de previsión social tiene como principal objetivo 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, el cual se financia tanto por las entidades patronales a través de aportaciones como por todas las y los trabajadores mediante el pago de cuotas cubiertas con un porcentaje de su salario.

De tal suerte que se trata de un mecanismo de protección solidario donde todas las personas trabajadoras 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 las personas trabajadoras y a sus familiares un nivel mínimo de bienestar, a través del otorgamiento de pensiones que les permita disfrutar de una vida digna.

En el 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 esa pensión, 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 el multirreferido apartado B, 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 expuso 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 declaró 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.**<sup>12</sup>

En conclusión, es más que claro que el derecho a la seguridad social y el principio de previsión social están dirigidos a proteger a las personas servidoras públicas, así

---

<sup>12</sup> 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.

como a sus familiares, lo que incluye el deber de **adoptar normas que procuren el mejoramiento de sus condiciones de vida, sin que se les puedan reducir o restringir dichas prerrogativas.**

## **B. Principio de irretroactividad de la ley**

La irretroactividad de la ley es el principio de derecho según el cual las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor de dichas normas. Tiende a satisfacer uno de los fines primordiales del derecho, el de seguridad jurídica y su aplicación aparentemente no presenta mayores dificultades, pues resulta claro que las leyes únicamente rigen durante su periodo de vigencia y, por lo tanto, solamente pueden regular los hechos que se produzcan entre la fecha de su entrada en vigor y la de su abrogación o derogación<sup>13</sup>.

En cuanto a ese principio, se resalta que, en la teoría, constituye una de las formas excepcionales a la regla general de vigencia, es decir, al surtimiento de efectos de una norma a partir de su entrada en vigor, hacia el futuro, pues en este caso la disposición tendrá eficacia respecto de actos sucedidos previamente a su expedición. Normalmente, los sistemas jurídicos prevén el principio de no retroactividad para preservar la seguridad jurídica, de manera que se impide la aplicación de disposiciones a casos ocurridos con anterioridad a la expedición de una norma.<sup>14</sup>

Así, el principio o garantía de irretroactividad, que supone como finalidad evitar un daño o menoscabo en los derechos de las personas, se considera como un límite tanto para la actividad legislativa como para las diversas que despliegan otro tipo de autoridades del Estado a las que corresponda la aplicación de la legislación.<sup>15</sup>

Por otra parte, en nuestro orden constitucional, esta máxima jurídica se encuentra prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece “*A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna*”, mientras que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 9, estatuye que en materia penal “*[n]adie puede ser condenado*

---

<sup>13</sup> Cfr. Amparo en revisión 220/2008, resuelto por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de junio de 2008, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, p. 61.

<sup>14</sup> Cfr. Huerta, Carla, *Retroactividad en la Constitución*, p. 587, disponible en la liga electrónica siguiente: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/19.pdf>

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 587 a 589.



*por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.”*

Como se advierte de los textos trasuntos que conforman parte de nuestro parámetro de control de la regularidad constitucional, es importante destacar que la aplicación en vía de retroacción de los efectos de las normas jurídicas no se encuentra prohibida *per se*<sup>16</sup>, **sino que en realidad lo que buscan es proscribir la posibilidad de imprimir tales consecuencias en el ámbito de validez temporal normativa cuando ello tenga como resultado perjudicar a las personas.**

Dicho lo anterior, es pertinente referiremos a algunos de los criterios jurisprudenciales más relevantes que se han emitido en torno al principio de no retroactividad de la ley, con la finalidad de contextualizar los alcances de su protección como derecho fundamental.

En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto que se considera infractor, pues de lo contrario los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste.<sup>17</sup>

Si bien el pronunciamiento del Tribunal Interamericano se encuentra dirigido esencialmente a la materia penal –en concordancia con el texto del Pacto de San José– se estima que tales consideraciones resultan aplicables por analogía a todas las demás ramas del derecho, en virtud de que, en aras de dotar de certeza jurídica a los destinatarios de las normas, es imperativo que éstos conozcan de forma cierta las consecuencias jurídicas que se generarán conforme a los ordenamientos vigentes al momento de realizar una u otra conducta.

Ahora bien, en el ámbito nacional, a diferencia de lo que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el precepto de la Norma Fundamental que

---

<sup>16</sup> La aplicación retroactiva es lícita en aquellos casos en que a nadie perjudica. Por tal motivo, suele admitirse en materia penal cuando, por ejemplo, las penas se reducen por ley.

<sup>17</sup> *Cfr.* Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 279.

reconoce la garantía de no retroactividad en perjuicio de las personas no distingue entre materias, por lo que no nos encontramos ante la misma problemática en cuanto a su interpretación.

En cuanto a su naturaleza, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de irretroactividad se traduce en un derecho público subjetivo derivado de la garantía de seguridad jurídica que implica que debe tenerse la certeza de que **las normas posteriores no modifican las situaciones dadas de manera previa.**<sup>18</sup>

Lo anterior, en función de que es regla elemental que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, se apliquen a eventos que sucedan bajo su vigencia; así, **el principio de irretroactividad de las leyes está vinculado con la seguridad de que las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado**, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidos bajo un régimen previo a aquel que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto.<sup>19</sup>

Ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010<sup>20</sup> sostuvo que el artículo 14 de la Constitución Federal, en su primer párrafo, al instituir el principio de irretroactividad de la ley como un derecho, **prohíbe la aplicación de las leyes a hechos pasados**, lo que se traduce en que éstas únicamente deben tener un efecto para el futuro y nunca obrar hacia el pasado.

---

<sup>18</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, pp. 27 y 29.

<sup>19</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 94/2009, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, p. 1428, de rubro: **“CONSEJEROS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS PRECEPTOS DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE ABRIL DE 2008, VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.

<sup>20</sup> Fallada mediante sentencia de fecha 18 de febrero de 2014, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Véanse las consideraciones contenidas en las páginas 61 y 62 del engrose correspondiente.

En la sentencia que resolvió el medio de control constitucional citado, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la retroactividad de las leyes consiste en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidas con antelación al momento en que entra en vigor, bien sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior, o bien **alterando o afectando un estado jurídico preexistente**.

Derivado de ello, el Tribunal Constitucional de nuestro país coligió que la irretroactividad a que se refiere el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal estriba en que **una ley no debe normar a los actos, hechos o situaciones que hayan tenido lugar antes de que adquiriera fuerza de regulación**.

Por tanto, ese Alto Tribunal concluyó que es dable afirmar que una ley es retroactiva cuando se aplique a un acto realizado antes de su entrada en vigor, para cuyo examen de justificación o injustificación tenga que recurrirse al acto que le dio origen, el cual supone tuvo verificativo bajo el imperio de la ley anterior; por el contrario, una ley no sería retroactiva cuando se aplique a un hecho realizado durante su vigencia.

Consecuentemente, conforme a la intención del Poder Revisor, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó este principio consignado en el artículo 14 de la Norma Fundamental, sosteniendo que **la irretroactividad tiene la finalidad de que los hechos pasados no se sujeten a las leyes que se expidan con posterioridad a ellos**.

Asimismo, esta máxima de índole constitucional ha sido concebida como una forma de protección del gobernado tanto de la propia ley, desde el inicio de su vigencia, como de su aplicación, al referirse al legislador, a quien constriñe a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, así como a todas las autoridades a que no las apliquen retroactivamente.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 50/2003, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, septiembre de 2003, p. 126, de rubro: **"GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. CONSTRIÑE AL ÓRGANO LEGISLATIVO A NO EXPEDIR LEYES QUE EN SÍ MISMAS RESULTEN RETROACTIVAS, Y A LAS DEMÁS AUTORIDADES A NO APLICARLAS RETROACTIVAMENTE"**.

Sin embargo, en la aplicación del indicado principio constitucional, ese Alto Tribunal ha advertido que se suscitan diversos problemas que revisten gran complejidad, los cuales ha reducido a los siguientes dos:

- 1) Los medios jurídicos no siempre producen sus efectos instantáneamente; existe una infinidad de relaciones jurídicas que se conocen como de tracto sucesivo, las cuales tienen la característica de prolongar sus efectos a lo largo del tiempo, en algunas ocasiones indefinidamente. Estas relaciones jurídicas se constituyen de conformidad con las prescripciones de una determinada ley, y pueden seguir produciendo consecuencias después de que esta ley ha sido sustituida por nuevos ordenamientos. Por esta razón, es necesario dilucidar si la ley antigua, a pesar de haber perdido su vigencia, debe regular los efectos que se sigan causando, o si, por el contrario, es la nueva ley la encargada de regular dichas consecuencias, considerando que éstas se producen después de que había entrado en vigor. En otros términos, hay que determinar el alcance exacto del principio de irretroactividad, estableciendo en qué casos se puede considerar que una ley es aplicada retroactivamente.
- 2) La evolución de un sistema jurídico exige nuevas normas que satisfagan de mejor manera las cambiantes necesidades económicas, políticas y culturales de una comunidad. Estas nuevas normas contribuyen a la eliminación de prácticas e instituciones sociales que se consideran injustas o inconvenientes. Por esta razón, la aplicación retroactiva de la ley es frecuentemente un instrumento legítimo de progreso social y, por lo tanto, se plantea el problema de determinar desde el punto de vista jurídico, cuáles deben ser las excepciones al principio de irretroactividad de la ley<sup>22</sup>.

En ese sentido, para la resolución de las indicadas problemáticas, el Pleno de ese Máximo Tribunal ha aceptado diversas teorías al respecto de la forma en que se aborda el examen de una norma a fin de verificar si la misma es o no contraria a la garantía de no retroactividad de la ley, para lo cual desarrolló **las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma**,<sup>23</sup> cuyas descripciones y elementos se esbozan a continuación:

---

<sup>22</sup> Cfr. el amparo en revisión 220/2008, resuelto por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de junio de 2008, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, p. 62.

<sup>23</sup> Véase la tesis de aislada 2a. LXXXVIII/2001, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, junio de 2001, p. 306, de rubro: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS**

## 1. Teoría de los derechos adquiridos.

Se distinguen dos conceptos, el del **derecho adquirido**, definido como aquél que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico, y el de **expectativa de derecho**, el cual se concibe como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada, la cual va a generar con posterioridad un derecho.

Es decir, **mientras que el derecho adquirido constituye una realidad**, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, solo cuando una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho, no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.

**De lo anterior se desprende que la ley no debe afectar situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad** (de las que derivan derechos y obligaciones), ni las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo en los casos en que el desconocimiento o afectación de esas consecuencias impliquen necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho, puesto que únicamente podría afectar las consecuencias aún no producidas (*facta pendentia*) cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación consumada generadora de su derecho.

Así, se tiene que **el derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario**; y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado.<sup>24</sup>

---

*LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS*"; así como la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 80/2008, en sesión del 09 de julio de 2008, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, páginas 143 a 157.

<sup>24</sup> Véase la sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 338/2009, en sesión del 29 de abril de 2009, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

En el primer caso, **se realiza el derecho y entra al patrimonio**; en el segundo<sup>25</sup>, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio. Ello, pues como lo ha establecido la Suprema Corte, la ley es retroactiva cuando vuelve al pasado, para cambiar, modificar o suprimir los derechos individuales adquiridos y que al celebrarse un contrato, se crea una situación jurídica concreta, que no puede destruirse por la nueva ley, si no es incurriendo en el vicio de retroactividad. **Si una obligación ha nacido bajo el imperio de la ley antigua, subsistirá con los caracteres y las consecuencias que la misma ley le atribuye.**

## 2. Teoría de los componentes de la norma.

En relación con la teoría de los **componentes de la norma**, se ha partido de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que, si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo.

Para comprender mejor este último punto y para analizar con mayor detalle la retroactividad e irretroactividad de las normas, el Tribunal Constitucional emitió una tesis jurisprudencial<sup>26</sup> en la que indica cuáles son las hipótesis en que se considera que se aplica retroactivamente una norma, tomando en cuenta las posibilidades de acaecimiento del supuesto y la consecuencia de la disposición jurídica en lapsos diferenciados, según se expone a continuación:

- a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, ninguna disposición legal puede variar, suprimir o modificar ese supuesto o la

---

<sup>25</sup> Véase la Tesis 2a. LXXXVIII/2001 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, junio de 2001, p. 306, del rubro **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS”**.

<sup>26</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 123/2001 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, octubre de 2001, p. 16, de rubro: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA”**.

consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

- b) El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva
- c) Puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, en razón de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.
- d) Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

Precisado lo anterior, queda de manifiesto que para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa es violatoria de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución General, con base en las teorías enunciadas, es menester tener en cuenta los distintos momentos en que se realiza el supuesto o supuestos jurídicos, la consecuencia o consecuencias que de ellos derivan y la fecha en que entra en vigor la nueva disposición.

### C. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos

Desarrollado el parámetro de regularidad constitucional que a juicio de esta Institución Nacional resulta aplicable, en el presente apartado se contrastarán las disposiciones impugnadas del Decreto número 28439/LXII/21 por el que se modificó la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, con el objetivo de evidenciar su incompatibilidad con dicho estándar.

Lo anterior, pues se estima que los preceptos en combate contienen vicios de constitucionalidad que trastocan los derechos humanos a la seguridad social y seguridad jurídica, así como a los principios de previsión social e irretroactividad de la ley, al desconocer los derechos adquiridos de las personas pensionistas que se encontraban amparados en las disposiciones anteriores a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21.

Previo a la exposición de los razonamientos que permiten llegar a esa afirmación, es pertinente reproducir las disposiciones normativas impugnadas en su integridad para proseguir con su análisis:

*“Transitorios Decreto 22862/LVIII/09.*

**Cuarto.** (...)

(...)

(...)

(...)

*Todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que se hayan otorgado bajo la vigencia del régimen de la Ley que se abroga pasarán a regirse por la legislación vigente, bajo las condiciones establecidas en el presente ordenamiento. Lo anterior exclusivamente para los efectos de nivelar el monto conforme al tope establecido en el presente decreto.*

(...)”

**Transitorios Decreto 28439/LXII/21.**

(...)

*“Cuarto. Serán materia modificación (sic) y reducción por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor que señala el presente decreto se encuentran vigentes, así como las futuras que en términos del presente ordenamiento se otorguen bajo las condiciones que el presente Decreto establece.*

*Quinto. Las pensiones que excedan el monto establecido en el artículo 70 fracción II de la presente Ley, deberán modificarse de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo estipulado. Una vez realizada la modificación, deberá reestructurarse todo crédito, préstamo y demás*



*obligaciones que los pensionados tuvieran con el Instituto en caso de que excedan el porcentaje máximo de descuento.*

*Sexto. El Consejo Directivo del Instituto de Pensiones del Estado tiene un plazo de noventa días hábiles para modificar y adecuar las pensiones vigentes al límite de cuantía establecido en el artículo 70 fracción II de la presente legislación.”*

De su lectura, se desprende que el legislador local tuvo a bien establecer que todas aquellas pensiones vigentes a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21 impugnado, que excedan el monto máximo establecido en el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, serán modificadas y reducidas al indicado tope.

Para tener en claro los alcances de los preceptos normativos cuestionados, es menester traer a colación la regulación introducida por el Decreto 28439/LXII/21 por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Ley del Instituto de Pensiones jaliscienses vigente, para la determinación de las pensiones.

El último párrafo del artículo 39 de ese ordenamiento establece que la base de cotización para el pago de las aportaciones de todas las plazas para cualquier afiliada y afiliado **no deben ser mayor a 39 veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes (39 veces el valor de la UMA elevado al mes).**

Por otra parte, el diverso 70 de la Ley en estudio prevé que para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión se estará a lo siguiente:

- Se tomará en cuenta el promedio del sueldo tabular disfrutado en los últimos tres años de servicio inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador; y
- **La pensión máxima total que se pague a una persona**, independientemente de las plazas desempeñadas y del monto de los últimos salarios sobre los que se hayan cotizado, **no podrá ser superior a treinta y nueve (sic) veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes.**

De los indicados preceptos normativos, se advierte que el legislador local estableció que para la determinación de las pensiones, el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (en adelante IPEJAL) tomará en cuenta el promedio del sueldo tabular disfrutado en los últimos tres años de servicio inmediato anterior a la fecha de baja de la o el trabajador; sin embargo, **determinó que el monto máximo total a pagar a**

**la persona pensionista no podrá ser superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes (39 veces el valor de la UMA elevado al mes).**

Una vez esclarecida la forma en que el IPEJAL determinará las pensiones en términos del ordenamiento cuestionado, lo procedente es descentrañar los impactos de las normas impugnadas, para poder continuar con la argumentación tendiente a demostrar su contradicción con el parámetro de regularidad constitucional.

En primer lugar, el Decreto en estudio reformó el artículo cuarto transitorio del diverso Decreto 22862/LVIII/09, éste último por el que se expidió la actual Ley del Instituto de Pensiones jalisciense el 19 de noviembre de 2009 y que abrogó la Ley de Pensiones del Estado de Jalisco publicada en el Decreto Número 12697 del 22 de diciembre de 1986; cuyo texto normativo previo a su modificación era el siguiente:

**“Cuarto. La presente Ley no surte efectos retroactivos en perjuicio de los afiliados y pensionados que hubiesen sido incorporados e iniciado sus cotizaciones durante la anterior Ley de Pensiones del Estado de Jalisco. Las pensiones ya otorgadas se seguirán proporcionando con la misma regularidad, así como los servicios médicos a ellas inherentes.**

*Por lo tanto, no serán aplicables a los afiliados actuales, los requerimientos adicionales previstos en la presente ley, respecto de la que se abroga, para la obtención de las pensiones.*

*Sin embargo, serán de inmediata aplicación a los afiliados actuales las disposiciones previstas en los artículos 39 y 66 de esta Ley.*

*Para los efectos del presente artículo se considerarán como afiliados actuales y futuros los siguientes:*

*I. Afiliados actuales:*

- a) Los afiliados que al momento de inicio de vigencia de la Ley se encuentren cotizando al régimen de pensiones; y*
- b) Los que hubieren cotizado con anterioridad al Instituto y no hubieren solicitado devolución de sus fondos de aportación.*

*II. Afiliados futuros:*

- a) Los afiliados que se incorporen con posterioridad al inicio de vigencia de esta Ley; y*
- b) Los que hubieren cotizado con anterioridad al inicio de vigencia de esta Ley y hubieren retirado su fondo de aportaciones.*

*Las nuevas prestaciones que se contemplan en la presente Ley, sólo se otorgarán a partir de la vigencia de ésta a los afiliados y pensionados.*

**Todas las pensiones y prestaciones que se hayan otorgado bajo la vigencia del régimen de la Ley que se abroga seguirán rigiéndose por el mismo, bajo las mismas condiciones por él establecidas.**

*En el caso de todo tipo de préstamos, los afiliados actuales y futuros gozarán de los mismos beneficios para su otorgamiento; y deberán cumplir con los mismos requisitos.”*

Es decir, la disposición en cita transitoria reconocía el derecho adquirido relativo a las pensiones obtenidas bajo la vigencia de la Ley de Pensiones del Estado de Jalisco, publicada el 22 de diciembre de 1986.

Sin embargo, la reforma a dicho precepto transitorio – sometida a estudio de ese Máximo Tribunal Constitucional – instaure que **todas las pensiones y prestaciones** inherentes a ellas que se hayan otorgado bajo la vigencia del ordenamiento contenido en el Decreto Número 12697 del 22 de diciembre de 1986 **pasarán a regirse por la legislación vigente, a efecto de nivelar el monto conforme al tope establecido en el diverso 70, fracción II, del ordenamiento en combate**, es decir, a la cantidad máxima de 39 veces el valor de la UMA elevado al mes.

En concordancia con tal disposición, las normas transitorias del Decreto 28439/LXII/21, combatido por medio del presente, disponen que:

- Serán modificadas y reducidas por causa de utilidad pública las pensiones que a la entrada en vigor del Decreto se encuentren vigentes, así como las futuras que se otorguen (transitorio cuarto).
- Las pensiones que excedan las 39 veces el valor de la UMA elevado al mes, deberán modificarse de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo establecido en el propio Decreto. Hecho lo anterior, deberá reestructurarse todo crédito, préstamo y demás obligaciones que los pensionados tuvieran con el Instituto en caso de que excedan el porcentaje máximo de descuento. (transitorio quinto).
- El Consejo Directivo del IPEJAL tiene un plazo determinado para modificar y adecuar las pensiones vigentes al límite señalado (transitorio sexto).

En suma, de las disposiciones normativas transitorias aludidas, es claro que el legislador jalisciense **instituyó una regulación con efectos retroactivos en perjuicio de todas las personas pensionistas**, cuya pensión sea superior al monto máximo de 39 veces el valor de la UMA elevado al mes, establecido en el Decreto de mérito.

Ello, toda vez que las pensiones vigentes a la entrada en vigor del ordenamiento cuestionado<sup>27</sup> se calculaban conforme al texto del artículo 70<sup>28</sup> que regía con antelación, es decir, el monto máximo de pensión que se pagaba a una persona no podía exceder de treinta y cinco veces el salario mínimo general mensual vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Además, la reforma en comento también afecta situaciones dadas por virtud de la Ley Pensiones jalisciense expedida en 1986 y vigente hasta 2009, por lo que es inconcuso que el Decreto impugnado de igual manera modifica las consecuencias jurídicas de hechos realizados durante la vigencia de aquella norma, como lo fue el otorgamiento de las pensiones a la luz de las prescripciones en ese entonces vigentes.

Por ende, es inconcuso que nos encontramos en presencia de una Ley que modifica o altera derechos adquiridos o supuestos jurídicos, así como las consecuencias de éstos, que nacieron bajo la vigencia de leyes anteriores, lo que sin lugar a duda se traduce en una manifiesta transgresión del principio de irretroactividad en perjuicio de las y los beneficiarios de una pensión.

En otras palabras, las disposiciones normativas impugnadas no se limitan únicamente a regir hacia el futuro, sino también modifican el régimen de seguridad social relativo a las pensiones, previsto con antelación a la entrada en vigor tanto del Decreto combatido como de la ley vigente, por tanto, constituyen una regulación retroactiva en menoscabo de las personas pensionadas al afectar derechos adquiridos bajo el imperio de una legislación anterior.

Esto pues es innegable que los preceptos controvertidos modifican el monto de la pensión que una persona adquirió bajo la vigencia de leyes anteriores, cuyo derecho ya había entrado en su patrimonio o esfera jurídica.

---

<sup>27</sup> En términos del artículo primero transitorio del Decreto 28439/LXII/21, éste entró en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial "El Estado de Jalisco".

<sup>28</sup> "Artículo 70. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión se estará a lo siguiente:

I. Se tomará en cuenta el promedio del sueldo tabular disfrutado en los últimos tres años de servicio inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador; y

II. **La pensión máxima total que se pague a una persona, independientemente de las plazas desempeñadas y del monto de los últimos salarios sobre los que se hayan cotizado, no podrá ser superior a treinta y cinco veces el salario mínimo general mensual vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara.**"

Ahora bien, cabe destacar que **las pensiones al integrar las prestaciones de seguridad social** también gozan de aquellas medidas de protección establecidas para el salario que les resulten aplicables, específicamente las contenidas en el artículo 123, apartados A, fracción VIII, y B, fracción VI, de la Norma Fundamental, en tanto que los ingresos respectivos son asimilables al ser producto del trabajo, aun cuando el salario es percibido durante la vida activa del trabajador, y las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro derivadas de la seguridad social se obtienen cuando el prestador del servicio por su edad, número de años trabajados o alguna otra circunstancia como la enfermedad o la invalidez, adquiere el derecho a percibirlos.

Ello, sobre todo si **dichas prestaciones de seguridad social** sustituyen al salario cuando la persona trabajadora ya no está laboralmente activa, y los ingresos derivados de todos esos conceptos tienen por objeto satisfacer sus necesidades y las de su familia, **por igualdad de razón -en tanto se trata de la protección de los derechos adquiridos por el trabajador, quien posee también el derecho al mínimo vital inherente a todo ser humano-, las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro deben resguardarse en términos del precepto señalado**, esto es, por ser equivalentes en cuanto a su naturaleza al salario mínimo, deben exceptuarse de embargo, compensación o descuento (artículo 123, apartado A, fracción VIII), y no pueden ser objeto de retenciones, descuentos, deducciones o embargos no previstos en la ley (artículo 123, apartado B, fracción VI)<sup>29</sup>.

Lo que implica que **los montos por concepto de pensión deben aplicarse bajo los parámetros y los límites legales previstos en el ordenamiento vigente al momento en que se obtuviera dicho beneficio**, pues fueron introducidos al patrimonio de las personas pensionistas y ese hecho ya no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario.

Empero, en contravención a esa protección constitucional al derecho de seguridad social, en específico de las pensiones, el legislador jalisciense instauró un nuevo régimen que desconoce el derecho adquirido de las personas pensionistas, cuyo

---

<sup>29</sup> Cfr. Tesis aislada P. XXXVI/2013 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XXII, tomo 1, julio 2013, p. 63, del rubro “**SEGURIDAD SOCIAL. LAS JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO GOZAN DE LAS MEDIDAS PROTECTORAS DEL SALARIO CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADOS A, FRACCIÓN VIII Y B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”

importe por concepto de pensión es superior a 39 veces el valor de la UMA elevado al mes, establecido en el Decreto de mérito, así como la denegación de un derecho adquirido por dichos sujetos.

Al respecto, cabe reiterar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso “*Cinco pensionistas*” vs el Perú, **determinó que el derecho a la pensión nivelada efectivamente constituye un derecho adquirido**, ya que una vez que los cinco pensionistas pagaron sus contribuciones al fondo de pensiones, dejaron de prestar sus servicios y se acogieron al régimen de jubilaciones previsto en el decreto-ley y sus normas conexas, adquirieron un derecho de propiedad sobre los efectos patrimoniales del derecho a la pensión<sup>30</sup>.

Ahora bien, tal como se refirió en el apartado relativo al principio de irretroactividad, con base a las teorías de los derechos adquiridos y la de los componentes de la norma, se evidenciará que el cambio en el régimen de seguridad social instaurado por el legislador jalisciense en el Decreto 28439/LXII/21, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de irretroactividad, es decir, los términos, las condiciones y las modalidades del ejercicio de los derechos mínimos constitucionales de la seguridad social en el Decreto en relación con los preceptos normativos que sustituye.

En ese sentido, se reitera, el nuevo régimen de seguridad social, en específico en lo relativo a las pensiones, establece que la base de cotización para el pago de las aportaciones de todas las plazas para cualquier afiliado, no deben ser mayor a 39 veces el valor de la UMA elevado al mes<sup>31</sup>, incluso aquellos ya existentes a la entrada en vigor del Decreto.

Así, para el cálculo del monto de las cantidades que correspondan por pensión, la cantidad máxima podrá ser de 39 veces el valor de la UMA elevado al mes, con independencia las plazas desempeñadas y de la suma de los últimos salarios sobre los que se hayan cotizado<sup>32</sup>.

Si bien, en principio se pudiera advertir que dicho régimen se aplicará hacia el futuro, también lo es que en términos expresos de la reforma al artículo cuarto

---

<sup>30</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “*Cinco pensionistas*” vs Perú, Sentencia, fondo, reparación y costas, del 28 de febrero de 2003, párr. 103.

<sup>31</sup> Véase el artículo 39, último párrafo de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

<sup>32</sup> Véase el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, así como de los artículos cuarto, quinto y sexto transitorios controvertidos del Decreto 28439/LXII/21, se desprende que todas aquellas pensiones que se encuentren vigentes y cuyo monto sea superior a las 39 veces el valor de la UMA elevado al mes, el Consejo Directivo del IPEJAL deberá modificarlas y reducir las a efecto de adecuarlas a dicho tope.

Entonces, es incontrovertible que los preceptos normativos cuestionados desconocen el derecho adquirido de los pensionados, relativo a las pensiones determinadas bajo el anterior régimen de seguridad social que se encontraba vigente antes de la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21.

En ese orden de ideas, se concluye que los preceptos en combate, al establecer que todas las pensiones vigentes, otorgadas por el IPEJAL e incluso por la entonces Dirección de Pensiones<sup>33</sup>, cuyo monto exceda las 39 veces el valor de la UMA elevado al mes, serán modificadas y reducidas a la indicada cifra máxima, en términos del nuevo régimen de seguridad social establecido por el Decreto 28439/LXII/21, el cual desconoce efectivamente que dichas pensiones constituyen derechos adquiridos para las y los pensionados al amparo de los regímenes anteriores, lo que en consecuencia genera una transgresión del principio constitucional de no retroactividad.

Ya que, como se indicó *supra*, las pensiones vigentes al momento de la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21, observaban como monto máximo de pensión que se pagaba a una persona no podía exceder de treinta y cinco veces el salario mínimo general mensual vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara; mientras que las existentes de forma anterior a la ley vigente se otorgaron conforme a las reglas contenidas en la diversa ley expedida en el año 1986.

---

<sup>33</sup> De acuerdo con la Ley de Pensiones del Estado de Jalisco de 1986, la Dirección de Pensiones era un Organismo Público Descentralizado autorizado para la realización y cumplimiento de objetivos de seguridad social para los servidores públicos, cuyas principales funciones eran: administrar, reglamentar y otorgar las prestaciones y servicios previstos en la Ley, determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones; invertir los Fondos y Reservas; adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines; establecer la estructura administrativa necesaria para su funcionamiento; realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines; entre otras.

En otras palabras, otorgaba las prestaciones y servicios a sus afiliados, con las modalidades y condiciones previstos en ley, bajo un régimen obligatorio y un régimen voluntario.

Al propósito, esta Comisión Nacional no pasa por alto el criterio jurisprudencial sustentado por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2ª./J. 30/2021<sup>34</sup>, en la cual determinó que el monto máximo de pensiones jubilatorias previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y en el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE vigente, debe cuantificarse con base en el valor de la unidad de medida y actualización y no en el salario mínimo.

Sin embargo, la propia Segunda Sala también determinó que aquellos asegurados a los que, con posterioridad a la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, se les otorgó una pensión jubilatoria calculada con base en el monto máximo de diez veces el salario mínimo y no con base en la Unidad de Medida y Actualización, **ya sea porque así lo determinó el propio ISSSTE o como consecuencia de una sentencia ejecutoria, se les debe reconocer la existencia de un derecho adquirido y por consecuencia, el criterio jurisprudencial que estableció les es inaplicable retroactivamente**<sup>35</sup>.

Es así que esa Segunda Sala de ese Alto Tribunal Constitucional reconoce como derecho adquirido las pensiones determinadas con base en el monto máximo de diez veces el salario mínimo y no así con base al valor de la unidad de medida actualizada, por lo tanto, dicho criterio no les es aplicable retroactivamente, como se desprende del criterio jurisprudencial antes mencionado.

En suma, se advierte que el nuevo modelo de seguridad social establecido en el Decreto 28439/LXII/21 por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, contraviene el principio constitucional de irretroactividad, consagrado en el artículo 14 de la Norma Fundamental, toda vez que prevé la modificación y reducción del monto de aquellas pensiones que sean superiores a 39 veces el valor de la UMA elevado al

---

<sup>34</sup> Tesis 2ª./J. 30/2021 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Undécima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Tomo IV, de junio de 2021, p. 3604, del rubro "**PENSIÓN JUBILATORIA. EL MONTO MÁXIMO PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA Y EN EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTE VIGENTE, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO**".

<sup>35</sup> Sentencia de la contradicción de tesis 200/2020, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 17 de febrero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 89.



mes, desconociendo el derecho a dicha pensión, mismo que fue adquirido por las personas bajo los anteriores regímenes de seguridad social.

Es decir, se trata de un entramado normativo que modifica y reduce el monto de las pensiones de aquellas personas beneficiarias, que ya se encuentran dentro del haber jurídico de éstas, mismo que ya no puede afectarse por disposición legal en contrario.

Asimismo, los preceptos normativos controvertidos transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de previsión social, ya que las normas en cuestión no garantizan efectivamente la tranquilidad y bienestar personal de las y los pensionistas, así como de sus familias, pues la disminución económica a la pensión que hasta el momento de entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21 percibían, efectivamente impacta en la calidad de vida de las y los beneficiarios.

Ahora bien, como ya se dijo, del derecho a la seguridad social deriva el **principio de previsión social** que dispone la obligación del Estado de establecer **un sistema que otorgue tranquilidad y bienestar personal**, tanto a las personas trabajadoras públicos como a sus familias, el cual debe estar orientado a mejorar su nivel de vida.

Así, el **principio de previsión social tiene como principal objetivo 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, el cual se financia tanto por las entidades patronales a través de aportaciones como por todas las y los trabajadores mediante el pago de cuotas cubiertas con un porcentaje de su salario.

Por lo tanto, tal como lo ha sostenido la Primera Sala de ese Alto Tribunal Constitucional, en observancia del derecho de seguridad social y el principio de previsión social, nunca podrá restringir los derechos sociales establecidos constitucionalmente<sup>36</sup>.

Asimismo, la transgresión de los preceptos impugnados al principio de irretroactividad impide que efectivamente el Estado mexicano garantice a las

---

<sup>36</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 431/2011, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de junio de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, p. 25.

personas pensionista y a sus familias un nivel de bienestar y una vida digna, pues la reducción prevista por las normas en estudio significa un detrimento en su ingreso que impacta en su calidad de vida.

Por tanto, lo procedente es que ese Tribunal Constitucional declare la invalidez del sexto párrafo del artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, así como de las disposiciones cuarta, quinta y sexta transitorias del Decreto 28439/LXII/21 que reformó y adicionó diversas disposiciones a la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, toda vez que no garantiza el reconocimiento pleno del derecho adquirido de las personas pensionistas, cuyas pensiones hayan sido determinadas por el IPEJAL o por la entonces existente Dirección de Pensiones, bajo los anteriores regímenes de seguridad social y que superen el monto máximo de 39 veces el valor de la UMA elevadas al mes, en contravención del derecho de seguridad social, así como de los principios de irretroactividad, previsión social y progresividad, por lo que deben ser expulsados del orden jurídico de la entidad.

#### **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 las disposiciones impugnadas en el presente medio de control constitucional, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 09 de septiembre de 2021, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, 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.

## **M É X I C O**

### **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 1° 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 1° 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 Estado de Jalisco del 09 de septiembre de 2021, que contiene el Decreto número 28439/LXII/21 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones de la referida entidad federativa (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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas designadas a las que se hace referencia en el proemio de la presente demanda, 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 de las normas impugnadas.

**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 11 de octubre de 2021.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**LMP/TSM**



**CNDH**  
M É X I C O