

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
91/2018
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO:

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ:

SECRETARIA: CECILIA ARMENGOL ALONSO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinticinco de mayo dos mil veinte**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 91/2018, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra del artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: “*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*”; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El veintiocho de octubre de dos mil dieciocho, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, interpuso demanda de acción de inconstitucionalidad, en contra del artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: “*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*”; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho¹.

2. **Preceptos violados.** La Comisión señaló como preceptos violados los artículos 1, 14, 16 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal; artículos 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; artículos 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.
3. **Conceptos de invalidez.** La actora expuso un único concepto de invalidez, en el que formula los siguientes argumentos:
 - a) Alega que el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa que dice: *“en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”*; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, vulnera los derechos de seguridad social y legalidad, además de los principios de previsión social al establecer como requisitos para obtener la pensión a los ascendientes de un trabajador fallecido, el no recibir una pensión propia y haber dependido económicamente de aquél.
 - b) A fin de sustentar su argumento, la Comisión actora abunda sobre lo que estima constituye el contenido y alcance del derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y sus familias, de acuerdo a como se reconoce en el texto constitucional, artículo 123, apartado B, fracción XI, de cuyas bases mínimas se aprecia que el sistema deberá

¹ Acción de Inconstitucionalidad 91/2018, fojas 1 a 30.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

cubrir los accidentes y enfermedades profesionales, no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte; así como garantizar la conservación del derecho al trabajo en caso de accidente o enfermedad; garantizar el salario íntegro a las mujeres durante la maternidad y en la lactancia, servicios médico-obstétrico, medicinas, y servicio de guarderías infantiles; así como servicios médicos y medicinas al trabajador y sus familiares; y otorgar habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

Destacó que para cumplir con esas garantías y servicios el sistema de previsión social se financia por medio de las aportaciones de todos los trabajadores mediante el pago de cuotas o aportaciones, por lo que consiste en un mecanismo de protección solidario para garantizar el bienestar individual. Por lo que el Estado se compromete a contribuir a ese nivel mínimo de bienestar de los trabajadores y sus familias.

- c) Luego, contrario a esa obligación estadual, el Congreso del Estado de Colima, estableció en la porción normativa impugnada dos claras restricciones al derecho de seguridad social, al establecer en el orden de prelación de los beneficiarios del trabajador para que puedan gozar de la pensión por causa de muerte que, tratándose del supuesto relativo al padre o madre del servidor público fallecido, se condicione el goce del derecho a la seguridad social, esto es, al acceso a la pensión por su muerte, a que los ascendientes no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social y que hayan dependido económicamente del servidor público fallecido, lo que vulnera el derecho humano a la seguridad social y el principio de previsión social reconocidos en el parámetro constitucional y convencional que se estima trasgredido.
- d) Para demostrar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada la Comisión actora argumenta, respecto de la primer restricción relativa a que padre o madre del trabajador no posean una

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, que esta resulta inconstitucional, porque de acuerdo al numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la seguridad social debe garantizar el obtener y mantener las prestaciones de seguridad social, lo cual ha sido corroborado por la Organización Internacional del Trabajo, estatuyendo la obligación de los Estados de proporcionar asistencia y seguridad social, por ende, es un deber de los Estados garantizar la disponibilidad de las prestaciones para el mejoramiento no solo de la persona asegurada sino también de sus familias.

- e) Agrega que, de acuerdo al parámetro constitucional contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Federal, los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a recibir una pensión por la muerte de éstos; de modo que el solo fallecimiento de un trabajador dará origen a la pensión en comento, lo que implica el nacimiento del derecho a recibirla, en razón de que la pensión va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios, especialmente porque esa fue la intención del Constituyente, el procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares.
- f) Así, bajo esas bases constitucionales, el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa que dice: *“no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”* de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso a) constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público, el derecho a recibir la pensión por causa de muerte de éste, cuando estén recibiendo una pensión propia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

- g) Para sustentar su concepto de invalidez la Comisión actora refiere que ya la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 431/2011², determinó que no existe justificación constitucional para limitar el derecho de una persona a que reciba una pensión por causa de muerte y adicionalmente disfrute de otra que tenga un origen distinto, cubra un riesgo diferente y tenga autonomía financiera; criterio similar al sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar el amparo en revisión 415/2017³ y sostener que es posible la coexistencia de dos pensiones de naturaleza distinta, en virtud de que los derechos se encuentran inmersos en circunstancias divergentes, y cubren diversos riesgos, razonamiento con el que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 12, párrafo tercero, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado —ISSSTE— que establece la incompatibilidad de la pensión de viudez con la de ascendencia, en tanto la Segunda Sala consideró que esa limitante contravenía el derecho de seguridad social y el principio de previsión social.
- h) En otra línea argumentativa, la Comisión actora alega que el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa que dice: “*no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*” de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, vulnera el derecho de legalidad y de seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque presenta una antinomia con el diverso artículo 99 de la Ley de Pensiones de los

² Fallado en sesión de la Primera Sala del quince de junio de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Fallado en sesión de la Segunda del veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y Presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

Servidores Públicos del Estado de Colima, contradicción que genera incertidumbre para el destinatario de la norma, porque el artículo 99 permite la compatibilidad de las pensiones, y la norma impugnada lo impide a los ascendientes beneficiarios de la pensión por causa de muerte del servidor público, entonces el gobernado desconoce cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realiza, lo que da pie a que se cometa un actuar caprichoso, arbitrario y discrecional de la autoridad para que decida cuál de los dos preceptos aplicará para esa prestación social.

- i) Y respecto de la segunda condicionante que establece la porción normativa impugnada, relativa a la dependencia económica del ascendiente con el servidor público fallecido, la Comisión actora estima que esa condición es una exigencia injustificada y por ello no puede constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que las pensiones no son concesiones gratuitas, ni generosas del Estado, sino que es un derecho que se gesta de las aportaciones del trabajador durante su vida laboral, aunque sea en una parte, aunado que el mismo precepto 92 señala que solamente a falta de cualquier de los otros beneficiarios —cónyuge, hijos y concubinas o concubinarios— podrán la madre o el padre tener ese derecho, sin que se exija a los beneficiarios en prelación la misma condición de dependencia económica, por lo que condicionar así solamente a los ascendientes resulta en una condición injustificada y restrictiva del derecho a la seguridad social.

En esa tesitura, la actora dice que el hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecida, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora el nivel de vida.

- j) Así, al quedar evidenciado que la norma impugnada restringe injustificadamente el derecho a la seguridad social, la actora estima que dicha limitante ni siquiera supera la primera fase del test de proporcionalidad porque identificando los fines que ha perseguido el legislador de Colima en el Decreto combatido, se advierte que éstos no resultan válidos constitucionalmente porque pretenden lograr el equilibrio financiero del Estado lo que no resulta en un fin constitucionalmente legítimo para restringir el derecho a la seguridad social, pues no se puede condicionar el derecho so pretexto del equilibrio presupuestario ya que ello va en contra del espíritu constitucional y convencional de reconocer el derecho a la seguridad social con bases mínimas las cuales no pueden ser limitadas bajo un criterio financiero del Estado, porque de considerarlo así se llegaría al absurdo de que con tal de preservar la economía estatal, se limite el acceso a una pensión por muerte al establecer requisitos innecesarios e injustificados.
- k) Por otra parte, la Comisión actora alega que la misma OIT ha precisado que dentro de los principios que los Estados deben observar para la garantía del derecho a la seguridad social está el implementar estrategias de extensión de los sistemas de seguridad social que aseguren progresivamente niveles más adecuados de seguridad social, en aplicación para ello de otros principios como el de universalidad con una base de solidaridad financiera, previsibilidad en la cobertura, servicios de calidad y acceso a medios de impugnación. De ahí que el derecho a la seguridad social incluye la garantía de no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

- l) Máxime que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, estiman que para medir el desarrollo progresivo de los derechos de naturaleza social se debe atender a la cobertura de estos en general y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social. De suerte que la porción normativa que se impugna vulnera el desarrollo progresivo a la seguridad social y de las pensiones en particular, al restringir injustificadamente el acceso de los ascendientes del trabajador fallecido a una pensión por causa de muerte en igualdad de condiciones que los demás beneficiarios, máxime que éstos solo podrán gozar de este derecho cuando no existan otros beneficiarios de la misma pensión.
- m) Luego, en el apartado denominado: “cuestiones relativas a los efectos”; la Comisión actora solicita que al resultar evidente la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se extienda la invalidez a todas aquellas normas que están relacionadas conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracciones IV y 45, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.
- n) Por último, en un apartado denominado: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible”. La Comisión actora señala que con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de las normas impugnadas, sino también alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que nace de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en la ciudad de Nueva York en septiembre 2015, entre cuyos objetivos destaca para el caso el objetivo 10: “*reducir la desigualdad en los países y entre ellos...*”, y la meta 10.4: “*adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad*”. Asimismo, el objetivo 16: “paz, justicia e instituciones sólidas”, y la meta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

16.6 la cual es: “*crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*”. De las que destaca la importancia para la comunidad internacional de considerar que todas las personas tengan igualdad de acceso a instituciones eficaces, por lo que la norma impugnada constituye además de una restricción al derecho a la seguridad social, una limitante a los objetivos planteados en la Agenda 2030, al decantarse por el establecimiento de requisitos injustificados para el otorgamiento de una pensión a los ascendientes.

4. **Admisión y trámite.** En relación con la instrucción del asunto, destaca que, recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de treinta de octubre de dos mil dieciocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **91/2018**, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena⁴.
5. El treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro Instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Colima para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo requirió al Poder Legislativo de Colima de enviar copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado y, a su vez, requirió al Poder Ejecutivo a exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad. Por último, ordenó dar vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente⁵.
6. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.

⁴ *Ibíd.* Foja 35.

⁵ *Ibíd.* Fojas 36 a 38.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Colima**⁶. A través del oficio número 281 recibido el uno de marzo de dos mil diecinueve, la presidenta de la LIX Legislatura del Congreso Libre y Soberano del Estado de Colima emitió el informe y expresó como razonamientos para sustentar la constitucionalidad de la norma tildada inconstitucional los siguientes:

- a) Anuncia que la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, de fecha veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, publicada en el periódico oficial “El Estado de Colima” mediante edición especial extraordinaria de fecha veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, es apegada a la norma fundamental, porque la reforma se realizó en aras de sanear y equilibrar las finanzas públicas del Estado en el tema de pensiones, tal y como se corrobora de la exposición de motivos de la reforma llevada a cabo al artículo 69, fracción IX, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima publicada en el periódico oficial el veintiséis de junio de dos mil trece, con la cual se fijó un tope máximo de montos de beneficio.
- b) Estima que resulta incongruente el planteamiento de la Comisión actora, porque, si bien las pensiones y jubilaciones pueden admitir diversas denominaciones y el gobernado puede acceder a más de una, al final de cuentas es el mismo ente público el que eroga y paga el beneficio concedido independientemente de la denominación lo que sin duda repercute en las finanzas públicas. Así, la limitante que se fija en la porción normativa que se tilda inconstitucional, bajo ninguna tesitura trastoca el derecho fundamental de seguridad social, porque no se deja al desamparo a la persona beneficiada, pues en antesala, ésta ya contaría con un beneficio de seguridad social que le permite la subsistencia.

⁶ Ibid. Fojas 130 a 145.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

- c) Por otra parte, estima que no puede hablarse de una afectación al derecho de la seguridad social, toda vez que el artículo primero de los transitorios de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima entrará en vigor hasta el día uno de enero de dos mil diecinueve, por lo que aún no surte efectos legales la legislación que se impugna.
- d) Razona que conforme el parámetro constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, bajo ninguna conclusión puede derivar que las bases mínimas establecen la pluralidad de beneficios, es decir, el acceso a más de una pensión, porque no está establecido así en la norma suprema al no ser esa la intención del Constituyente.
- e) Aunado a lo anterior, justifica la limitante de la norma impugnada, en que los considerandos de las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales; Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos; y del Trabajo y Previsión Social, puntualizaron que el objeto del proyecto de la iniciativa de Ley que se analiza, era la de garantizar y regular el pago de pensiones actuales y futuras, con la clara idea de que este objetivo solo podrá cumplirse dentro de un marco formal de fondeo, soportado en la modificación de diversos parámetros y requisitos, que son necesarios para darle viabilidad financiera al sistema pensionario, por lo tanto, bajo esas premisas, es claro que debe ser acotado el otorgamiento de pensiones como válidamente se expresa en el texto que se impugna, pues solo así, se logra la estabilidad financiera del ente de gobierno.

8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Colima.** El Poder Ejecutivo del Estado de Colima, por oficio recibido el dieciséis de enero de dos mil diecinueve⁷, rindió informe argumentando lo que se detalla en seguida.

⁷ Ibid. Fojas 72 a 79.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

- a) Enfatiza que contrario a los conceptos de invalidez expuestos por la Comisión actora, el diseño integral de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, se llevó a cabo un amplio diagnóstico del sistema de pensiones; se realizó un análisis de fondo a las disposiciones de la Constitución Federal y los tratados internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social y sus alcances; al igual que se realizó un diagnóstico sobre el marco jurídico y actuarial sobre el sistema de seguridad social en el Estado de Colima.
- b) Estima que el diseño de la ley impugnada genera un mejor espectro de protección normativa, cuyos beneficios irradian extensivamente a un mayor número de trabajadores al servicio del Estado. Lo que deja presente la progresividad que implícitamente se diseminan en los postulados normativos de la ley controvertida, que se ve reflejada en la inclusión de nuevas categorías de trabajadores al servicio del Estado que anteriormente se encontraban en un régimen laboral indeterminado, y así con la reforma a la ley de pensiones, todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango o posición tiene garantía de su seguridad social.
- c) Respecto a las categorías explica que la ley de pensiones, separa a los sujetos protegidos en tres categorías: pensionados o jubilados, generaciones en transición y nuevas generaciones, con el objetivo de salvaguardar y ampliar los sujetos de derechos; de modo que quienes actualmente tienen la calidad de pensionados o jubilados seguirán gozando de sus pensiones en la forma y términos en que las Entidades públicas patronales los han venido cubriendo, pues ellos ya tienen derechos adquiridos, que no son susceptibles de modificación alguna. Mientras que las generaciones en transición, esto es, quienes no se encuentran en el supuesto legal de concederle una pensión, se modificará gradualmente los parámetros y condiciones para acceder a una pensión, precisando que los servidores públicos en activo que ya

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

hubieren reunido los requisitos para obtener una pensión, aunque no lo hubieran solicitado, no sufrirán modificación alguna en dichos parámetros.

- d) Así, la ley de pensiones del Estado asegura el retiro del trabajador, mediante la solidaridad intergeneracional como principio integrador que orienta la ley a fin de cumplir con la necesidad de equidad y justicia distributiva, que permite garantizar la calidad de vida de los servidores públicos al concluir su vida laboral, a través del pago de una pensión a tono con esta premisa. El propósito es de seguridad y justicia social para todos los servidores públicos que durante décadas han entregado su vida al servicio público del Estado y los municipios evitando la fragmentación de los mismos.
- e) Por otra parte, argumenta que, al ser combatida únicamente una porción normativa de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, queda latente la higiene legislativa con la que se pretende cumplir con las bases constitucionales de la seguridad social y sus alcances en el entramado institucional y normativo en nuestra entidad federativa. El soporte de la mencionada ley hace progresivo un esquema de seguridad social de los trabajadores públicos al servicio del Estado, ponderando las bases y principios sobre los que debe desarrollarse tal derecho, procurando mejorar el nivel de vida tanto de los servidores públicos como de sus familiares, los cuales son aspectos medulares en el estudio y análisis constitucional que habrá de considerar la Suprema Corte.
- f) Por último, argumenta que en ejercicio pleno de la división de poderes del Estado de Colima, es que en ejercicio de la soberanía legislativa del Congreso del Estado, prevista en el artículo 37, fracción primera, de la Constitución Federal, se decidió aprobar la reforma a la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, hoy impugnada, de suerte que la participación que tuvo el Ejecutivo del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

Estado, en su sentido formal, fue única y exclusivamente la promulgación del Decreto enviado por el Poder Legislativo, de acuerdo a lo que mandata el artículo 58, fracción II, de la Constitución del Estado de Colima.

9. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente, y una vez que se dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal⁸, recibidos los alegatos, por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil diecinueve⁹, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión accionante plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: *“en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”*; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

11. De acuerdo al escrito inicial de demanda, este Tribunal Pleno advierte que la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad

⁸ Ibid. Fojas 916 a 917.

⁹ Ibid. Fojas 933 a 934.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

constitucional del artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: *“en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”*; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.

12. Para mayor claridad, se transcribe el texto íntegro de la totalidad del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima, resaltando la porción normativa impugnada:

Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

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

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

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

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

2. Las personas divorciadas no tendrán derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando las personas divorciadas disfrutasen de la pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias o si viviesen en concubinato.

13. Ahora, cabe precisar que el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a que se analice la regularidad constitucional de la porción normativa que establece dos requisitos adicionales para que el padre o madre del servidor público fallecido pueda gozar de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

pensión en el tercer supuesto de prelación de los beneficiarios del servidor público fallecido.

IV. OPORTUNIDAD

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰ (de ahora en adelante “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Asimismo, se ha afirmado que, para efectos de calificar dicha oportunidad, es necesario que la norma publicada objetada sea producto a su vez de un nuevo acto legislativo¹¹.
15. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se cumple con este requisito procesal. Ello, pues se combate el artículo 92, numeral 1, fracción III,

¹⁰ “**Artículo 60.**- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

¹¹ Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobada por unanimidad de diez votos el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, que se refleja en la tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, de rubro y texto:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

en la porción normativa: *“en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”*; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho; y dado que el plazo para cuestionarlo corrió del veintinueve de septiembre al veintiocho de octubre de dos mil dieciocho, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó la demanda en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el lunes veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, al haber sido inhábil —domingo— el último día del plazo.

V. LEGITIMACIÓN

16. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal, 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 los instrumentos internacionales, actuando a través de su legítimo representante.
17. Al respecto, en el asunto que nos ocupa, quien interpuso la acción fue la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio de su presidente, quien de acuerdo al artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹², así como artículo 18 del Reglamento

¹² ARTICULO 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

(ADICIONADA, D.O.F. 15 DE JUNIO DE 2012)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos¹³, quien promueve tiene la facultad de representar legalmente a dicha Comisión y promover las acciones de inconstitucionalidad. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

18. Así también, se advierte que tanto el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, emitieron sus informes por los representantes legitimados para ello, en tanto que el Poder Legislativo del Estado de Colima rindió el informe por medio de la Diputada Presidenta de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Colima, adjuntando la constancia certificada de dicho cargo¹⁴, que le confirió la mesa directiva de la LIX Legislatura en términos del artículo 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima¹⁵.
19. Así como el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, presentó su informe por medio del Consejero Jurídico del Gobernador del Estado, quien adjuntó la constancia certificada del cargo correspondiente¹⁶, que de acuerdo con el artículo 65 de la Constitución de Colima¹⁷, así como los artículos 13, fracción

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

¹³ PRESIDENCIA

Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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

¹⁴ Acción de Inconstitucionalidad 91/2018, foja 145.

¹⁵ ARTICULO 42.- Son atribuciones del Presidente de la Directiva:

(...)

II.- Representar legalmente al Congreso;

¹⁶ Ibid. Foja 80.

¹⁷ Artículo 65

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

XVII¹⁸ y 38, fracción XII¹⁹, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, tiene la facultad de representar legalmente al Gobernador del Estado de Colima en las acciones de inconstitucionalidad.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad al ser de orden público son de estudio preferente, resulta necesario que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre la formulada por el Poder Legislativo del Estado de Colima en el sentido de que no puede hablarse de una afectación al derecho de la seguridad social, toda vez que el artículo primero de los transitorios de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, que impugna la Comisión actora entró en vigor hasta el día uno de enero de dos mil diecinueve, por lo que a la fecha de presentación de la acción de inconstitucionalidad aún no surtía efectos legales la legislación que se impugna.

La función de Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado estará a cargo de una Consejera o Consejero, quien dependerá directamente de la Gobernadora o Gobernador y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejera o Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Fiscal General del Estado, previstos por el artículo 83 de esta Constitución.

La Consejera o Consejero Jurídico dará opinión sobre los proyectos de ley y decreto, así como sobre las propuestas de nombramiento que la Gobernadora o Gobernador del Estado deba presentar al Congreso del Estado, representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado, en cualquier juicio o asunto en que intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Estas facultades podrán ser delegadas.

Sin perjuicio de lo anterior, la Gobernadora o Gobernador podrá ser representado jurídicamente por las Secretarías o Secretarios de la Administración Pública del Estado en los términos que disponga la ley.

¹⁸ Artículo 13.- Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la Administración Pública Centralizada, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado contará con las siguientes Dependencias:

(...)

XVII.- Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado; y

¹⁹ Artículo 38.- A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XII.- Representar jurídicamente al Gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

21. Misma que debe desestimarse en tanto que el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente de su publicación, por lo que, al margen de lo que dicten los transitorios de la ley impugnada respecto a su entrada en vigor, el plazo de la interposición de la acción de inconstitucionalidad no se modifica, ni tampoco resulta en una improcedencia para analizar las cuestiones de afectación a derechos humanos a las que alude la Comisión actora, en tanto la demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente como se analizó en el apartado respectivo.
22. Así también, se desestima la formulada por el Consejero Jurídico en representación del Gobernador del Estado de Colima, en el sentido de que la participación que tuvo el Ejecutivo del Estado, fue meramente formal para única y exclusivamente realizar la promulgación del Decreto enviado por el Poder Legislativo del Estado, de acuerdo a lo que mandata el artículo 58, fracción II de la Constitución del Estado de Colima, en tanto que dicho argumento no actualiza ninguno de los supuestos de improcedencia del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 65 del mismo ordenamiento, máxime que el artículo 64 de la Ley Reglamentaria prevé que el ministro instructor de vista al órgano ejecutivo que hubiese promulgado la norma impugnada, para que dentro del plazo de quince días rinda el informe correspondiente, donde se contengan las razones y fundamentos que sustenten la validez de la norma impugnada, por lo que, al tener injerencia en el proceso legislativo el Poder Ejecutivo Local, es indiscutible que éste se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada, y constituye un poder demandado en la presente acción de inconstitucionalidad.
23. Así al quedar desestimadas las causas de improcedencia formuladas por los poderes demandados, y sin que este Tribunal Pleno advierta la actualización de alguna otra de oficio, corresponde analizar los conceptos de invalidez plantados en la demanda de acción de inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

VII. ESTUDIO DE FONDO

24. La Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea medularmente como conceptos de invalidez que el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: *“en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”*; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, viola los principios y derechos de previsión social de acuerdo a como se reconoce en el texto constitucional, artículo 123, apartado B, fracción XI, así como el numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al condicionar el goce de la pensión de ascendencia por muerte del servidor público a dos condiciones, la primera relativa a que el padre o madre hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado, y la segunda a que éstos no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social; lo que también alega la Comisión actora, trasgrede el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, así como la legalidad y seguridad jurídica de los destinatarios de la norma al existir una incongruencia con el diverso artículo 99 de la Ley impugnada.
25. **Parámetro constitucional.** A efecto de emitir los pronunciamientos de fondo planteados en esta acción de inconstitucionalidad, debe precisarse el marco constitucional que servirá para analizar las bases mínimas a que debe sujetarse la ley local impugnada respecto al derecho a la seguridad social.
26. Primeramente, debe señalarse, como lo ha hecho el Tribunal Pleno en asuntos similares, que el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal²⁰ se

²⁰ Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

faculta a las legislaturas estatales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental.

27. A su vez, la Segunda Sala estableció como criterio que esa facultad no constriñe a las legislaturas locales a reproducir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, sino que cuentan con libertad de configuración siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo, de conformidad con la jurisprudencia 2ª./J. 68/2013, de rubro: *“TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.”*²¹.
28. Asimismo, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.)²², la Segunda Sala determinó que el mandato contenido en el artículo 116, fracción VI,

(...)

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

(...).

²¹ Texto: “De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de “ley estatal”. Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 636. Registro digital: 2003792.

²² Texto: “ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)]. La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los “Estados y sus trabajadores” se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto “Estado” como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

constitucional incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.

29. Al respecto se advierte que en el caso el legislador local decidió²³ ajustarse a las bases mínimas contenidas en el artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuya fracción XI, inciso a), establece lo siguiente:

“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.

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

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

(...)

relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial”. [Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 1006. Registro digital: 2012980].

²³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA

Artículo 33

El Congreso del Estado tiene facultad para:

...

XII. Expedir Leyes para regular las relaciones de trabajo entre el gobierno del Estado, los municipios, los organismos descentralizados y sus trabajadores, ajustándose a las bases del artículo 123, Apartado B, de la Constitución Federal;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

(...)”.

30. Del precepto constitucional transcrito se desprende que en él se instituyeron las bases mínimas de previsión social que aseguran en lo posible la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares. Y para asegurar y garantizar ese bienestar, se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.

31. Lo cual se puede corroborar del proceso legislativo del cual derivó el apartado B del artículo 123 constitucional, en concreto en la iniciativa de reforma constitucional, a la cual se le dio lectura en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, en la parte que interesa para resolver este asunto es del tenor 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”.

32. En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Trabajo de esa Cámara, al cual se le dio lectura el diez de diciembre siguiente, en lo que interesa se dice:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

“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”.

33. En el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al que se le dio lectura en la sesión ordinaria celebrada el veintidós de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, entre otras cosas, se razonó lo siguiente:

“Al efecto, el señor presidente de la República indica que ha sido de su preocupación mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado ha recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, que los trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado con plenitud de todas las garantías sociales consagradas en la Constitución General de la República para los trabajadores del campo y de la industria privada; que si bien es cierto que es de distinta naturaleza la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus patrones, respecto de los servicios públicos con el Estado, también lo es que el trabajo no constituye una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre y que la adición que propone el texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y consagra las bases mínimas de protección social que aseguran, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de su familia...

Es pues, de gran trascendencia la iniciativa que se nos presenta a estudio y consideramos que debe ser aprobada por esta asamblea. Pero estimamos que es indispensable dejar precisado, como lo hace el señor Presidente en su exposición de motivos, que las adiciones y reformas que se proponen al artículo 123 se refieren a los trabajadores al servicio del Estado, dentro de cuya denominación de ‘trabajadores’ se comprenden a todos los que tienen una designación legal como tales, cualquiera que sea la forma de ella, por lo que motiva que se hagan algunas modificaciones por estas comisiones unidas, al texto de la iniciativa presidencial, como a las llevadas a cabo por el Honorable Senado de la República.

En la fracción XI, que trata de la seguridad social se usa en sus incisos b, d, e y f, el concepto ‘empleo público’, que se presta a diversas interpretaciones, y, congruentes con la exposición de motivos de la iniciativa presidencial proponemos que se sustituya ese concepto por el de ‘trabajadores’; en esas condiciones, queda claramente establecido

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

que los beneficios a favor de los servidores públicos son para todos aquéllos que se encuentren al servicio del Estado, operando dicha substitución en las fracciones que usan el término 'empleados'.

Consecuentemente con lo expresado en el párrafo anterior, no estimamos adecuado el empleo de la palabra 'empleados' que agregó al enunciado del apartado B, el Senado de la República, el cual seguramente lo incluyó por haberse usado ese vocablo en los incisos citados de la fracción XI de ese apartado de la iniciativa presidencial. Respetando, de consiguiente, el resto de la redacción propuesta por el Senado, deben quedar, en opinión de esa comisión redactados los enunciados que se mencionan de la siguiente manera...”.

34. Así, de la lectura del precepto constitucional preinserto y del proceso legislativo del cual deriva, se puede concluir que en el precepto constitucional que reconoce el derecho a la seguridad social y los principios de previsión social:
- a) Se instituyeron no sólo las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino también el principio de previsión social que obliga establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y su familia, ante los riesgos a los que se encuentran expuestos.
 - b) Se previó 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 bases mínimas de seguridad social con igual propósito.
 - d) Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.
35. De acuerdo con todo lo anterior, se estableció que la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, como garantía social constitucionalmente

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

reconocida, **también está dirigida a sus familiares y dependientes**; por ello, a éstos tampoco se les puede reducir o restringir la garantía de referencia.

36. Esa es la razón por la que se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares, y se adoptaron bases mínimas de seguridad social con igual propósito. Igualmente, en el reconocimiento de dicho derecho permea el principio de progresividad en tanto las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse, salvo cuando encuentran una justificación constitucional con base en una evaluación estricta de la suficiencia de recursos disponibles con los que cuenta el Estado.
37. Es así, que en el parámetro constitucional se establece que la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, como garantía social constitucionalmente reconocida, también está dirigida a sus familiares; por ello, y en consecuencia a éstos tampoco se les puede reducir o restringir las garantías mínimas de referencia.
38. Ahora bien, en referencia a instrumentos internacionales mismos que en términos del artículo 1 constitucional forman parte del parámetro de regularidad constitucional, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁴, establece la obligación para el Estado Mexicano de lograr por medios adecuados y mediante la vía legislativa la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, esto es la previsión social.
39. En concreto el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y

²⁴ CAPITULO III - DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

Culturales, adoptado en la ciudad de San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, de aquí en adelante, "Protocolo de San Salvador", reconoce en su artículo 9 que:

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.

40. Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece también en el numeral 9 que:

Artículo 9

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

41. Respecto al contenido del derecho a la seguridad social reconocido en el instrumento internacional que se hace mención, el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, ha sostenido en la Observación General 19 que:

"El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

42. Ahora bien, las bases mínimas de la previsión social, se establecen de forma pormenorizada en el Convenio Internacional del Trabajo Núm. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, adoptado en Ginebra el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, como resultado de las proposiciones de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo para que se reconocieran en un convenio internacional los estándares mínimos de los que debe gozar toda persona en nueve rubros que exige la garantía del derecho a la seguridad social²⁵. Resulta trascendente para el caso

²⁵ Ver Tesis: P./J. 185/2008 de rubro y texto: ISSSTE. LA LEY RELATIVA CUMPLE CON LAS PRESTACIONES MÍNIMAS A QUE SE REFIERE EL CONVENIO 102 SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) ADOPTADO EN GINEBRA SUIZA EL 28 DE JUNIO DE 1952, RATIFICADO POR EL ESTADO MEXICANO EL 12 DE OCTUBRE DE 1961 (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). El citado convenio es el único instrumento internacional que define las 9 ramas clásicas de la seguridad social y establece los niveles mínimos para cada una, que la Ley del Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado satisface, pues los artículos 7 y 8 del Convenio 102 de referencia, contiene la prestación de "Asistencia Médica", que la Ley del Instituto cubre con el Seguro de Salud regulado por el artículo 27; las "Prestaciones monetarias de enfermedad", previstas en los artículos 13 y 14 del Convenio, son cubiertas también por el Seguro de Salud en su numeral 37; la "Prestación de vejez" definida en los artículos 25 a 28 del documento internacional, es garantizada con el Seguro de Vejez previsto en el artículo 88 de la ley; las "Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional", reguladas en los artículos 31 a 38 del citado Convenio 102, en el Seguro de Riesgos del Trabajo, en términos de los artículos 56 y 57; las "Prestaciones de maternidad" establecidas en los artículos 46 a 52 del Convenio Internacional referido, son cubiertas por el seguro de salud regulado en el artículo 27, inclusive, el numeral 35 establece que la Atención Médica Curativa y de Maternidad comprenderá, entre otros, los servicios de Medicina familiar, Medicina de especialidades, Traumatología y urgencias, Oncológico, Quirúrgico y Extensión Hospitalaria; la "prestación de invalidez" regulada de los artículos 53 a 58 del Convenio, se cubre en la ley en el capítulo relativo al Seguro de invalidez; la "Prestación de sobrevivientes", regulada en los artículos 59 a 64 del Convenio es contemplada por la ley en las disposiciones correspondientes a la Pensión por Causa de Muerte; las "Prestaciones familiares" (cuya contingencia cubierta es la responsabilidad del mantenimiento de los hijos en edad de asistencia obligatoria a la escuela o que tengan menos de 15 años de edad) reguladas de los artículos 39 a 45 del Convenio y la "Prestación de desempleo" a que se refiere el artículo 19 del mismo, no se encuentran dentro de los Apartados que fueron aceptados por México al momento de ratificar dicho documento internacional. Por último, la ley incluye beneficios adicionales a los exigidos por la norma internacional en comento, como lo son préstamos personales y créditos para la vivienda contenidos en las secciones I y II de su capítulo IX, así como servicios sociales y culturales regulados de los artículos 195 a 198 de la ley en cita. Por otra parte, la "Financiación colectiva de los regímenes de seguridad social" (artículo 71, párrafos 1 y 2) y la "Responsabilidad general del Estado", también se cumplen, pues la ley dispone que: 1. Los Seguros de Salud y de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV) se financian con las cuotas de los trabajadores, las aportaciones de las dependencias y entidades y la cuota social del Gobierno Federal (Artículos 42 y 102, respectivamente). 2. De manera extraordinaria, el Gobierno Federal aportará al Seguro de Salud la cantidad de 8 mil millones de pesos (artículo vigésimo noveno transitorio). 3. Los seguros de Invalidez y Vida (IV), así como los servicios sociales y culturales se financian con las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 140 y 199 respectivamente). 4. El Seguro de Riesgos de Trabajo (RT) y el fondo para la vivienda, se financia únicamente con las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 75 y 168, fracción I, respectivamente). 5. El fondo para préstamos personales se constituye con el importe de la cartera respectiva vigente al 31 de marzo de 2007, y la aportación única adicional del Gobierno Federal por un importe de 2 mil millones de pesos (artículos 158, 159 y vigésimo octavo transitorio). 6. Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la ley, el déficit que hubiese será cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

de análisis que nos ocupa conocer el consenso de dicha Conferencia respecto al rubro de prestaciones de sobrevivientes, a fin de revelar cuál es la garantía mínima de la previsión social en caso de muerte del titular del derecho, sobre lo cual disponen los artículos 59 al 64 del Convenio número 102 lo siguiente:

PARTE X. PRESTACIONES DE SOBREVIVIENTES

Artículo 59

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

Artículo 60

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

2. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.

Artículo 61

Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;

b) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;

dependencias y entidades de las Entidades Federativas o Municipales que coticen al régimen de la ley en la proporción que a cada uno corresponda (Artículo 231).

Época: Novena Época, Registro: 166388, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencial, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009, Materia(s): Laboral, Constitucional, Página: 26.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

c) sea, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;

d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 62

La prestación deberá consistir en un pago periódico, calculado en la forma siguiente:

a) cuando la protección comprenda categorías de asalariados o categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66; o

b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 63

1. La prestación mencionada en el artículo 62 deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos:

a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en quince años de cotización o de empleo o en diez años de residencia; o

b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se hayan pagado en nombre de ese sostén de familia, en el transcurso del período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance un valor prescrito.

2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de cinco años de cotización o de empleo; o

b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de ese sostén

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

de familia, en el transcurso del período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

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

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

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

Artículo 64

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

43. Así también conviene citar como documento orientador ²⁶ el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el veintinueve de junio de mil novecientos sesenta y siete, instrumento que establece respecto a las previsiones mínimas en los seguros por supervivencia lo siguiente:

Artículo 23

La prestación de sobrevivientes deberá consistir en un pago periódico calculado:

(a) de conformidad con las disposiciones del artículo 26 o con las del artículo 27, cuando estén protegidos los asalariados o categorías de la población económicamente activa;

(b) de conformidad con las disposiciones del artículo 28, cuando estén protegidos todos los residentes, o los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos.

Artículo 24

1. La prestación mencionada en el artículo 23 deberá garantizarse, en caso de realización de la contingencia cubierta, por lo menos:

²⁶ Toda vez que aún no ha sido ratificado por el Estado mexicano.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

(a) a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá ser de quince años de cotización o de empleo o de diez años de residencia. Sin embargo, en el caso de prestación de sobrevivientes para una viuda, el cumplimiento por ella misma de un período prescrito de residencia podrá ser considerado como suficiente;

(b) cuando, en principio, los cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de tres años de cotización y en cuyo nombre se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual o número anual alcancen un valor prescrito.

2. Cuando la concesión de la prestación de sobrevivientes esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

(a) a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de cinco años de cotización o de empleo;

o

(b) cuando, en principio, los cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de tres años de cotización y en cuyo nombre se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual o del número anual de cotizaciones prescritas a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

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

4. Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte V cuando el período de calificación exigido para la concesión de la prestación correspondiente al porcentaje reducido sea superior a cinco años de cotización, empleo o residencia, pero inferior a quince años de cotización o de empleo, o a diez años de residencia. Cuando dicho período de calificación sea un período de contribución o de empleo, deberá concederse una prestación reducida de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

5. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación, calculada de conformidad con la parte V, por lo menos a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de cotización o de empleo no superior a cinco años a una edad mínima prescrita, pero que podrá aumentar, en función de la edad, hasta un número máximo de años prescrito.

Artículo 25

La prestación mencionada en los artículos 23 y 24 deberá concederse durante toda la duración de la contingencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

44. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú*, en sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve²⁷, respecto del contenido al derecho a la seguridad social, precisó que:

162. De conformidad con lo señalado [en], el artículo 45.b) de la Carta de la OEA señala expresamente que el trabajo deberá ser ejercido en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar.

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

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

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

164. En el ámbito universal, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁰ establece que “[t]oda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la Cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. De igual forma, el artículo 25 destaca que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado [...] y a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. Por su parte, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) también reconoce “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”³¹.

[...]

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

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

seguridad social deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso³³.

45. Hasta aquí es posible concluir que el derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado pretende proteger al individuo de contingencias futuras, por lo que debe cubrir los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias, resultando relevante para el presente análisis que la seguridad social también debe prever una pensión por sobrevivencia ante la muerte del servidor público a fin de no dejar al desamparo a sus beneficiarios, familiares o personas cuya sobrevivencia dependiese del trabajador.

46. Previsión que funciona en la lógica ante la pérdida de los recursos por la muerte de quien fuera sostén familiar, entonces la norma de seguridad social debe garantizar la continuidad de esa sobrevivencia mediante el pago de una pensión conforme la gradualidad debida ante los años de cotización, para que los beneficiarios puedan seguir con esa fuente de ingresos para su sobrevivencia en la medida de que se justifique la necesidad, de modo que la base mínima sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de la pensión de sobrevivencia a demostrar la necesidad de dependencia y con ello obtener la garantía de seguridad social ante la imposibilidad o presunción de no poder allegarse de ingresos, la cual incluso puede ser reducida en la medida de garantizar el ingreso complementario para la subsistencia, ya que solo así se puede garantizar el bienestar familiar, finalidad que pretende el derecho a la seguridad social.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

47. Además debe recordarse que en reiteradas ocasiones este Tribunal Pleno³⁴ ha afirmado que, como parte de los principios de previsión social, debe considerarse que los derechos prestacionales de los trabajadores no se configuran en función a criterios utilitarios que sean benéficos para los empleadores, en tanto que éstos quedan igualmente obligados a garantizar las bases mínimas del derecho a la seguridad social, especialmente porque los beneficios del derecho a la seguridad social no son concesiones gratuitas del Estado para los servidores públicos, sino que éstos contribuyen al fondo en el que se materializa el derecho mismo de seguridad social, porque durante toda su vida laboral realizan aportaciones para el sostenimiento de los recursos que garantizan la seguridad social.
48. También permea como un principio reconocido de la previsión social, el principio de solidaridad, el cual ya ha sido definido por este Tribunal Pleno³⁵

³⁴ Ver acciones de inconstitucionalidad 12/2016, 138/2015, 121/2015 y 19/2015.

³⁵ Ver tesis: P./J. 109/2008 de rubro y texto:

ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). De la exposición de motivos de la Ley de Pensiones Civiles de 1947, se advierte que la intención del legislador al crear a la Dirección de Pensiones (antecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) como un organismo descentralizado y dotarlo de facultades de inversión de los recursos obtenidos por las cuotas y aportaciones de seguridad social, fue la de eximir al Estado como tal, de la obligación de otorgar los beneficios respectivos, el cual únicamente estaría obligado a cubrir las aportaciones correspondientes en su carácter de patrón, según se desprende de la parte conducente de dicha exposición, que se lee: "Como consecuencia de la descentralización que se otorga a pensiones y de la posibilidad de inversiones productivas de que se le dota, será la misma Institución la que reporte el pago de su propio presupuesto, exonerando en consecuencia de esa carga al erario federal, quien únicamente quedará obligado a las aportaciones por las sumas iguales a los descuentos hechos para el fondo de los trabajadores al servicio del Estado". Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, en su artículo 177 imponía a las dependencias y entidades el deber de cubrir, en la proporción que a cada una corresponda, el déficit que llegara a existir en el Instituto y le impidiera cumplir con sus obligaciones -como lo es el pago de las pensiones-, no así al Estado como tal. Por otra parte, en el ámbito de la seguridad social de los trabajadores del Estado, el concepto de "solidaridad" se traduce en el 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 ello, la solidaridad social no implica que el Estado deba financiar y administrar las prestaciones inherentes a la seguridad social y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones. Tampoco implica que los beneficios de los pensionados (renta vitalicia y asistencia médica) necesariamente deban cubrirse con las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo (sistema de reparto) y con la ayuda subsidiaria del Estado. En esa virtud, el nuevo régimen de seguridad social que prevé la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, atiene al referido principio de solidaridad social, en la medida en que el sistema diseñado por el legislador ordinario garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial de los que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

en el sentido de que se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores 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.

49. De suerte que el principio de solidaridad social garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial el de los que obtienen menos ingresos, mediante **una distribución equitativa** de los recursos económicos necesarios³⁶.

50. Ahora, como en el caso estamos ante el análisis de una ley local que regula el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado de Colima, resulta pertinente recordar tal y como se afirmó en la acción de inconstitucionalidad 138/2015, que la base constitucional prevista en el último párrafo de la fracción X del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, aplicable al Estado de Colima, no obliga a que exista una institución de seguridad social o algún tipo de organización específica que se encargue del régimen pensionario. Por tanto, existe una libertad configuradora para que las Legislaturas Locales establezcan un régimen de pensiones para los trabajadores al servicio del Estado, siempre que el sistema de seguridad social respete las bases mínimas que como resguardo del derecho de previsión

obtienen menos ingresos, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para ello.

Época: Novena Época, Registro: 168658, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, octubre de 2008, Materia(s): Laboral, Página: 8.

³⁶ Ver acción de inconstitucionalidad 101/2014, fallada en sesión del Tribunal Pleno del dieciocho de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 19 y tercero transitorio de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Silva Meza reservó su derecho de formular voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

social la Constitución y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos han reconocido.

51. Por lo que es menester en el presente análisis verificar a la luz de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión accionante si las condicionantes que impone la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima para el goce de una pensión por muerte del servidor público trabajador respeta las bases mínimas que como garantías del derecho a la seguridad social se han establecido en el contenido y alcance de dicho derecho, así como si éstas respetan a su vez otros principios constitucionales tales como el de legalidad, seguridad jurídica y, en especial, el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.
52. **Análisis de la porción normativa que exige para el goce de pensión que los ascendientes no gocen de otra pensión de seguridad social cualquiera que sea su fuente y naturaleza.** Respecto a esta condicionante, la Comisión actora argumenta que la restricción relativa a que padre o madre del trabajador no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, resulta inconstitucional, porque de acuerdo al numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la seguridad social debe garantizar el obtener y mantener las prestaciones de seguridad social en las bases mínimas que se han reconocido, lo cual ha sido corroborado por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general número 19, estatuyendo la obligación de los Estados de proporcionar asistencia y seguridad social, por ende, es un deber garantizar la disponibilidad de las prestaciones para el mejoramiento no solo de la persona asegurada sino también de sus familias ante la actualización de contingencias como la muerte de quien aportaba recursos al sostenimiento familiar.
53. En efecto, entre las bases mínimas del derecho a la seguridad social, se establece que los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

recibir una pensión por la muerte de éstos; de modo que el solo fallecimiento de un trabajador dará origen a la pensión en comento, lo que implica el nacimiento del derecho a recibirla, en razón de que la pensión va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios, especialmente porque esa fue la intención del Constituyente, el procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares.

54. Por lo que, ante esa condicionante que estableció el legislador del Colima, se vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso a) constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público el derecho a recibir la pensión por causa de muerte de éste cuando estén recibiendo una pensión propia, en tanto que el hecho que sean beneficiarios por otro origen de una pensión de seguridad social no impide el que sean beneficiarios de una pensión de distinta fuente, porque dada la naturaleza y origen de las pensiones existe compatibilidad para que simultáneamente se goce de sus beneficios.
55. El concepto de invalidez formulado resulta fundado, en tanto, como se desarrolló en el apartado correspondiente al contenido del derecho a la seguridad social y la previsión social, tienen por objeto garantizar la tranquilidad de las familias de los trabajadores del Estado ante ciertas contingencias tal como el fallecimiento de quien fungía como sostén familiar. Además, de acuerdo con la observación general número 19 del Comité de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.
56. Por lo que la condicionante que se impone al padre o madre del servidor público fallecido, relativa a que éstos no gocen de ninguna otra pensión de seguridad social, sí constituye *prima facie* una restricción al derecho de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

seguridad social, por lo que debe analizarse si dicha restricción encuentra cabida en un análisis de regularidad constitucional al tener una finalidad válida, proporcional e idónea de acuerdo con los fines del derecho en cuestión³⁷.

57. Lo que este Tribunal Pleno estima no ocurre, porque el requisito de no poseer una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, que impone el legislador de Colima para restringir el derecho de la madre y/o padre de recibir la pensión por muerte de su hija o hijo fallecido, no encuentra una razonabilidad en la finalidad de la previsión social, sino por el contrario, atenta contra la esencia de la previsión social que persigue el bienestar de las familias de los trabajadores, lo que en coherencia con el fin de la previsión social que persigue el bienestar y tranquilidad familiar, existe una coherencia de gozar simultáneamente de dos o más pensiones de seguridad social cuya fuente es distinta cuando éstas benefician al mismo entorno familiar.

³⁷ TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Época: Décima Época, Registro: 2013156, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 915.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

58. Especialmente, porque uno de los aspectos fundamentales de las garantías sociales, en cualquier régimen de seguridad social, es el derecho a la jubilación, que se encarga de garantizar que el trabajador que ha prestado sus servicios por determinado número de años y haya llegado a cierta edad, cuente con una pensión cuando su vida laboral finalice. Máxime que dicha prestación, como se afirmó, no es una concesión gratuita, pues se sostiene con las aportaciones que el pensionado realizó por sus servicios laborales en determinado número de años.
59. Por tanto, el beneficio de una pensión ya sea por jubilación o alguna otra causa que se origine por el propio esfuerzo del padre y/o madre u otro individuo y no así del trabajador fallecido, no excluye la pensión por muerte del servidor público, primeramente porque tal y como lo alega la Comisión actora, el artículo 99 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima³⁸, permite la compatibilidad de dichas pensiones, precisamente en la lógica que una pensión propia es compatible con la transmitida por causa de muerte.
60. Compatibilidad que tiene su razón de ser en el hecho de que las pensiones de jubilación, muerte o viudez tienen orígenes diferentes, pues la primera se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador, en razón de determinado número de años cotizados, y por cumplir la edad señalada por la norma relativa a la seguridad social de los trabajadores privados o los trabajadores al servicio del Estado; mientras que la segunda surge con motivo de la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, por lo que se traduce en una prestación establecida a favor de la familia que le sobrevive (cónyuge, hijos, concubinos, ascendientes y/u otros familiares o personas por cuya dependencia se requiera la pensión de sobrevivencia).

³⁸ Artículo 99. Compatibilidad de las pensiones propias con las de causa de muerte

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

61. Máxime que no hay que pasar por alto que la pensión por muerte tiende a proteger la seguridad y bienestar de la familia y de los dependientes quienes sobreviven al servidor público, esto es, lo que se protege es la contingencia de pérdida de recursos ante el riesgo de la muerte del trabajador, pensionado quien fuera sostén familiar o individual del beneficiario; y la pensión por jubilación protege la vida digna del trabajador en la etapa de retiro de su actividad laboral.
62. Por ello, se reiteran en lo conducente los criterios de la Primera y Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁹, en el sentido de que

³⁹ Ver Tesis 2ª. XXX/2011 de rubro y texto: ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE LA PREVISIÓN SOCIAL, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 17/2010, de rubro: "PENSIONES COMPATIBLES. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA ABROGADA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE FIJA SU MONTO MÁXIMO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD SOCIAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL."; porque de una nueva perspectiva sobre el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a que no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de la previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida, se sigue que el artículo 51, fracción III, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebase los 10 salarios mínimos previstos como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia Ley, viola la garantía de seguridad social y el principio de la previsión social citados, porque desatiende las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora; 2. Cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por viudez protege la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador o trabajadora y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 888, Novena Época, número de registro 162559.

Y tesis de jurisprudencia Tesis: 1a./J. 66/2009 de rubro y texto: PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). El artículo 51, fracción II, inciso c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogada mediante Decreto publicado en el Diario

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

el disfrute conjunto de diversas pensiones de seguridad social coadyuva a hacer efectiva la garantía de la previsión social, pues en caso de gozar de dos pensiones de distinto origen ello actualiza un supuesto que se encuentra orientado a proteger el bienestar y la tranquilidad de la familia ante el fallecimiento del servidor público, lo cual lo hace acorde con los principios de previsión social.

63. No es óbice a esta conclusión la justificación que ofreció el Poder Legislativo del Estado de Colima en el sentido de que la razón de emitir la Ley de Pensión para los Servidores Públicos del Estado de Colima, tuvo como finalidad regularizar el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado, en tanto que no existía un ordenamiento que unificara el sistema de seguridad social del Estado, sino que se advertían distintas regulaciones vía reglamentos, convenios, normativas municipales o sectoriales y en algunas disposiciones de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Colima aplicable a cierto tipo de relaciones burocráticas, que ocasionó que esa multiplicidad de regímenes de seguridad social, convivía con el sistema de la Ley del Seguro

Oficial de la Federación de 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho de la esposa o concubina, esposo o concubinario a recibir la pensión por viudez derivada de la muerte del trabajador o trabajadora, durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de dicha Ley, viola la garantía social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el derecho aludido no es incompatible o antagónico con el de desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen obligatorio previsto en la Ley de la materia. Así, resulta inconcuso que recibir un salario por un empleo o cargo desempeñado por un pensionado y su inscripción al régimen obligatorio del aludido instituto son contraprestaciones que no se oponen al derecho de recibir diversas pensiones, entre ellas, la de viudez; máxime que del proceso legislativo que originó el apartado B del indicado precepto constitucional, se advierte que el poder reformador de la Carta Magna dispuso que las garantías sociales en ningún caso pueden restringirse. Ello es así, en primer lugar, porque ambos derechos tienen orígenes diferentes, pues el de la pensión por viudez surge por la muerte del trabajador, es decir, es una prestación establecida en favor de la esposa o concubina, esposo o concubinario y no del extinto trabajador, aun cuando su fuente es la relación laboral existente entre éste y la entidad gubernamental respectiva; en segundo lugar, porque el hecho de que los viudos pensionados desempeñen un cargo que conlleve la incorporación al régimen obligatorio citado y, por ende, el acceso -por cuenta propia- a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen no excluye al derecho de seguir recibiendo el pago de la pensión por viudez sino que, por el contrario, la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la referida pensión coadyuva a hacer efectiva la garantía social de mérito, orientada a garantizar el bienestar de los familiares del trabajador fallecido. Además, la pensión mencionada no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho gestado con las aportaciones efectuadas por el trabajador durante su vida productiva con el objeto de garantizar, aunque sea en parte, la subsistencia de sus beneficiarios.

Época: Novena Época, Registro: 166890, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, Materia(s): Laboral, Página: 333.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

Social, en la que municipios y entidades de gobierno se encontraban en el régimen de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, ocasionando un doble gasto en los recursos del Estado de Colima⁴⁰.

64. En tanto que el mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado no constituye una justificación constitucionalmente legítima para restringir el derecho de la seguridad social de los trabajadores del Estado de Colima, sin desconocer que la estabilidad de las finanzas públicas, en otras circunstancias, pudiera encontrar una justificación constitucionalmente legítima, cuya aceptabilidad o no de esta justificación depende de una serie de factores evidentes y de evaluación estricta, así como de un análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo a la suficiencia presupuestaria Estatal, lo que no ocurre en el caso, de ahí que el argumento que justifica la medida es infundado, al no quedar desvirtuada la afectación a las bases mínimas en materia de seguridad social; especialmente porque la base mínima de seguridad social establece que la previsión social debe cubrir el riesgo de muerte de quien hubiese contribuido al sostén familiar a fin de que las personas dependientes no vean alterada su subsistencia y accedan a una pensión con motivo de sobrevivir al trabajador fallecido, quien ha dejado un beneficio a raíz de su esfuerzo y la contribución solidaria para crear fondos en una cuenta de seguridad social.
65. Bajo esos parámetros y bases mínimas, este Tribunal Pleno estima que la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice: *“y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”*, contraviene la garantía de seguridad social establecida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución, al restringir el derecho a percibir la pensión por muerte del descendiente fallecido, en tanto la pensión por muerte es compatible con otro tipo de pensiones del mismo régimen de

⁴⁰ Ver exposición de motivos del proceso legislativo del Decreto 616 mediante el cual se aprueba expedir la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima y aprobar reformas, adiciones y derogaciones transversales a diversos ordenamientos del Estado, a fojas 232 a 368 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 91/2018 en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

seguridad social del Estado de Colima y de cualquier otro régimen de seguridad social, porque en cualquier caso provienen de un origen y financiamiento distinto⁴¹.

66. En efecto, no se encuentra una justificación constitucional para que una persona que tiene derecho a recibir una pensión por muerte y además esté disfrutando de una pensión por jubilación u otro concepto, vea limitado la posibilidad de obtener en el orden de prelación la pensión por muerte de su descendiente porque las pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y, además; tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas distintas.
67. En este orden de ideas, la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice *“y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”*, contraviene la garantía de seguridad social, contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, y los principios

⁴¹ Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia 2ª./J 128/2019 de rubro y texto:

ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

Época: Décima Época, Registro: 2020634, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: 2a./J. 128/2019 (10a.), Página: 259.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

de previsión social de acuerdo a los contenidos del derecho y bases mínimas establecidas en el artículo 9 del Pacto de San Salvador, el numeral 9 del Pacto Universal de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como los artículos 59 a 64 del Convenio OIT número 102, sobre las normas mínimas en materia de seguridad social, y, por ende, corresponde que sea invalidada.

68. **Análisis de la porción normativa que condiciona al goce de la pensión a los ascendientes que hubiesen dependido económicamente de la o del servidor público fallecido.** Respecto del argumento vertido vía concepto de invalidez en el que se combate la condición que establece la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima, relativa a que el padre y/o la madre en el tercer orden de prelación para constituirse beneficiarios hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado fallecido para tener derecho al goce de la pensión por muerte, la Comisión actora argumenta que esa condición es una exigencia injustificada y por ello no puede constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que las pensiones no son concesiones gratuitas, ni generosas del Estado, sino que es un derecho que se gesta de las aportaciones del trabajador durante su vida laboral, aunque sea en una parte, aunado que el mismo precepto 92 señala que solamente a falta de cualquiera de los otros beneficiarios —cónyuge, hijos y concubinas o concubinarios— podrán la madre o el padre tener ese derecho, sin que se exija a los ascendientes en prelación la misma condición de dependencia económica, por lo que condicionar así solamente al padre y/o madre resulta en una condición injustificada y restrictiva del derecho a la seguridad social.
69. Agrega la actora que el hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecido, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora el nivel de vida.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

70. Argumentos que este Tribunal Pleno encuentra infundados, porque no basta la pretensión de mejorar el nivel de vida de una persona –padre o madre del afiliado o pensionado– para tener derecho a recibir en transmisión los beneficios de seguridad social del afiliado o jubilado, sino que el derecho de recibir los recursos de seguridad social de los que ya no hará uso el titular debido al hecho de muerte, encuentra una razonabilidad y justificación válida en que dicha transmisión sea destinada a la o las personas que sufran precisamente la contingencia del cese de los derechos de seguridad social debido al fallecimiento del pensionado o afiliado, a razón precisamente de que en algún momento de la vida del servidor público afiliado o pensionado la persona que tiene derecho a recibir los beneficios de seguridad social hubiese tenido un vínculo de dependencia económica con el afiliado o pensionado.
71. Máxime que, como se observa del parámetro constitucional que reconoce el derecho de seguridad social, claramente se establece como parte del principio de la previsión social la pretensión de satisfacer el bienestar y procurar el nivel de vida adecuado de los dependientes de los titulares del derecho a la seguridad social.
72. Lo que también se corrobora de las bases mínimas de la previsión social que se establecen de forma pormenorizada en el Convenio Internacional del Trabajo Núm. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, adoptado en Ginebra el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, como resultado de las proposiciones de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, de las que deriva que, precisamente en el rubro de pensión por sobrevivencia, en el que se establece garantizar la previsión social por lo menos al cónyuge y descendientes, lo que funciona en la lógica que ante la pérdida de los recursos por la muerte de quien fuera sostén familiar, o de quien ayudara al sostenimiento de otra persona, se exige que la norma de seguridad social garantice la continuidad de esa asistencia mediante el pago de una pensión por sobrevivencia, con el fin que los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

beneficiarios puedan seguir con una fuente de ingresos que garantice su bienestar.

73. De suerte que la dependencia económica justifica la transmisión de los derechos de seguridad social, y así se reconoce expresamente en la base mínima que convencionalmente se ha establecido para este derecho, es decir, el contenido del derecho a la seguridad social sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de la pensión de sobrevivencia a demostrar la necesidad de dependencia económica ante el caso de muerte del titular del derecho y beneficios de seguridad social, y con ello obtener la garantía de seguridad social ante la imposibilidad o presunción de no poder allegarse de ingresos, la cual incluso puede ser reducida en la medida de garantizar el ingreso complementario para la subsistencia, ya que solo así se puede garantizar el bienestar familiar finalidad que pretende el derecho a la seguridad social.
74. Requisito que incluso forma parte del contenido del derecho de la seguridad social, según está reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la ciudad de San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, de aquí en adelante, “Protocolo de San Salvador”, en el artículo 9.1 mismo dispone⁴² que en caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
75. Incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al contenido del derecho a la seguridad social ha afirmado que el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre *Derechos Humanos* en materia

⁴² 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

de *Derechos Económicos, Sociales y Culturales* "Protocolo de San Salvador" establece que: "1) [t]oda persona tiene *derecho a la seguridad social* que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. **En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.** 2) [c]uando se trate de personas que se encuentran trabajando, el *derecho a la seguridad social* cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto"⁴³.

76. Así también el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas al emitir la Observación General número 19, dispuso que el sistema de seguridad social en términos del artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe abarcar diversos riesgos e imprevistos sociales, tales como la muerte del afiliado a la seguridad social, a fin de proteger ante la contingencia sufrida por los sobrevivientes y huérfanos por la muerte de quien fuera su sostén, proveyendo incluso de los gastos funerarios a los que se deba hacer frente⁴⁴.

⁴³ [Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Párrafo 180](#)

⁴⁴ Observación general número 19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

"2. Riesgos e imprevistos sociales

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

Sobrevivientes y huérfanos

21. Los Estados Partes también deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión. Las prestaciones deben incluir los gastos de los servicios fúnebres, en particular en los Estados Partes en que esos gastos son prohibitivos. Los sobrevivientes o huérfanos no deben ser excluidos de los planes de seguridad por motivos prohibidos de discriminación y deben recibir asistencia para tener acceso a los planes de seguridad social, en particular cuando las enfermedades endémicas, como el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria privan, del apoyo de la familia y de la comunidad a un gran número de niños o personas de edad.

3. Nivel suficiente

22. Las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, deben ser suficiente en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud, como se dispone en los artículos 10, 11 y 12 del Pacto. Además, los Estados Partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana enunciado en el preámbulo del Pacto, y el principio de la no discriminación, a fin de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden. Los métodos aplicados deben asegurar un nivel suficiente de las prestaciones. Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

77. Por lo que los Estados deben asegurar que dicho derecho de pensión por sobrevivencia u orfandad, sea otorgado sin discriminación alguna, evitando la exclusión de beneficiarios, además de garantizar que la asistencia de seguridad social asegure un nivel suficiente de las prestaciones, ello mediante criterios de suficiencia que deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan; de suerte que cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.
78. De ahí, la razonabilidad de cubrir ante la contingencia de muerte la necesidad de quienes hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado, máxime que la condición de dependencia económica resulta en una medida razonable, proporcional y transparente, como se corrobora en los siguientes razonamientos.
79. En efecto, derivado que en el parámetro constitucional del derecho a la seguridad social se reconoce como principio, que la previsión social está destinada a proteger a la familia y a los dependientes para que ante ciertas contingencias se procure la supervivencia de esas personas a cuyo sostén contribuyó el trabajador fallecido, es claro que *prima facie* se puede concluir

los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el Pacto. Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

4. Accesibilidad

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

b) Condiciones

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

que la dependencia económica resulta una restricción válida para la transmisión de los derechos de seguridad social.

80. Ello es así, porque el destino y finalidad principal de la previsión social bajo el diseño de un sistema de reparto financiero pretende en suma garantizar, resguardar y amparar el sostenimiento de las familias para su subsistencia, así como el otorgamiento de servicios básicos para su bienestar como el servicio de salud, vivienda y protección ante la enfermedad y la vejez, o cualquier otra contingencia que perjudique el ingreso familiar, como es la muerte de quien aporte todo o parte del sostenimiento de los miembros del entorno familiar y de apoyo.
81. Luego, que el legislador local, en uso de la libertad legislativa que deriva del propio apartado B del artículo 123 constitucional, estableciera como requisito a la transmisión de derecho de seguridad social la verificación de la dependencia económica de las personas establecidas en el último orden de prelación para recibir los beneficios de seguridad social, a causa de muerte del titular del derecho a la seguridad social, no contraviene los principios de previsión social, porque dicho requisito, si bien restringe el derecho de recibir una pensión a causa de muerte del titular, constituye una restricción que encuentra una finalidad constitucionalmente válida e idónea para alcanzar el fin máximo de la previsión social: el bienestar de los dependientes.
82. En efecto, al correr el test de proporcionalidad a fin de verificar si la restricción encuentra una justificación constitucional, este Tribunal Pleno encuentra que establecer como restricción a la transmisión de los derechos de seguridad social el demostrar la dependencia económica se constituye como un requisito que persigue una finalidad válida y compatible con el derecho a la seguridad social, máxime que esta finalidad se reconoce expresamente en el contenido y alcance que deriva del parámetro de regularidad constitucional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

83. Luego, dicho requisito que cumple con una finalidad constitucionalmente válida⁴⁵, en tanto pretende garantizar que los recursos que se originaron del esfuerzo contributivo del servidor público y solidario del Estado como patrón, se destinan al cumplimiento de los ejes torales del sistema local de previsión social, el auxilio de las personas que en realidad se ven afectados ante la contingencia de muerte del servidor público. Por lo que la medida que condiciona el entregar la pensión por muerte al padre y/o madre que hubiesen sido dependientes económicos del servidor público fallecido constituye una medida que persigue una finalidad constitucional válida bajo los principios de previsión social.
84. Además, la medida legislativa resulta idónea⁴⁶ para lograr la consecución de los fines constitucionales que se persigue. Lo que se explica, porque al considerar la dependencia económica ante la falta de beneficiarios en el eslabón de prelación para obtener la pensión por muerte del servidor público,

⁴⁵ Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.) de rubro y texto: PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.

Época: Décima Época, Registro: 2013143, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 902.

⁴⁶ Ver tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de rubro y texto: SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

se garantiza de mejor modo el cumplimiento de los fines de la previsión social, porque dada la multiplicidad de conformación de un entorno familiar en el que no necesariamente por razón de lazos filiales se establecen dependencias apoyo y solidaridad, con motivo de las distintas formas en que los seres humanos establecen lazos sentimentales y de ayuda mutua por medio de relaciones intersubjetivas que establecen una familia dentro de un mismo domicilio o bien relaciones afectivas con dependencias no solo emocionales sino también económicas, es que interesa más a la consecución de los fines que emanan del principio de previsión social el demostrar la dependencia económica para conceder la transmisión de derechos de seguridad social, que el grado de filiación entre las personas, de ahí que la medida resulta idónea.

85. Aunado que la misma es necesaria⁴⁷ en tanto se estima que no existiría otra medida alternativa que garantizara de mejor modo el procurar el bienestar y sostenimiento de los dependientes ante la muerte del servidor público titular de los derechos de seguridad social. Y especialmente, porque la misma resulta proporcional en sentido estricto⁴⁸, en la medida que no restringe

⁴⁷ Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.) de rubro y texto: TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.

Época: Décima Época, Registro: 2013154, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 914.

⁴⁸ Ver Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de rubro y texto: CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

desproporcionalmente el derecho de los ascendientes a recibir la pensión por muerte del descendiente afiliado o pensionado al régimen de seguridad social del Estado de Colima.

86. Además este Tribunal Pleno estima que la porción normativa no condiciona el demostrar una dependencia económica total para tener derecho a gozar de la pensión por muerte del descendiente, sino que la norma al establecer entregar la pensión al padre y/o madre en caso que *“hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”*, deriva que la dependencia económica incluso puede ser parcial, siempre y cuando la misma se demuestre al momento de la contingencia de muerte, conforme a lo que señala el artículo 90 de la Ley impugnada⁴⁹, por lo que el análisis de dependencia económica se realizará caso por caso, de acuerdo a dichas reglas.
87. Razón por la cual la condicionante establecida por el legislador del Estado de Colima resulta proporcional, en tanto permite que los derechos de seguridad

derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.

Época: Décima Época, Registro: 2013136, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 894.

⁴⁹ Artículo 90. Acreditación de edad y parentesco para ser beneficiario de una pensión

1. La edad y el parentesco de los servidores públicos y sus familiares beneficiarios se acreditará ante el Instituto en los términos de la legislación civil aplicable, y en su caso, la dependencia económica mediante procedimiento que se siga ante autoridad judicial o administrativa o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

social se transmitan ante la dependencia económica que ocurrió en vida del pensionado, lo que sí viene a mejorar el bienestar de los ascendientes y con ello a cumplir con el objetivo total de la previsión social: la garantía de las condiciones mínimas de bienestar para el asegurado y sus dependientes sin importar hubiese sido total o parcial.

88. Esto es, la norma impugnada simplemente condiciona verificar que el padre o la madre fueron dependientes económicos (de forma total o parcial) del descendiente fallecido, a fin de que éstos actualicen el supuesto normativo y tengan derecho a recibir la pensión por muerte, lo que corrobora la proporcionalidad del requisito establecido por el legislador de Colima, máxime que en este mismo análisis constitucional se ha establecido que incluso los ascendientes pueden gozar de otra pensión de seguridad social derivada de la cotización al sistema de previsión social propio o de otra persona, es decir bajo una financiación diferente, lo que implica que los ascendientes pueden tener ingresos propios o de otras fuentes sin que ello signifique ausencia del supuesto de dependencia económica para obtener el derecho a recibir la pensión por muerte de su descendiente, en tanto la condición que ha establecido el legislador de Colima es proporcional en el sentido de que basta demostrar que el padre o madre **hubiesen** dependido económicamente del hijo afiliado para gozar de la pensión por muerte, lo que implica que esa dependencia pudo ser total o parcial.

89. Es así que este Tribunal Pleno encuentra que la condición que establece la porción normativa impugnada relativa a que el padre y/o madre hubiesen dependido económicamente del descendiente fallecido para tener derecho a recibir la pensión por muerte, resulta constitucional a la luz de los principios de previsión social, en tanto como se analizó supera el test de proporcionalidad; y de forma destacada porque encuentra coherencia en los fines que persigue el derecho a la seguridad social, sin que contradiga las bases mínimas que se han establecido en el parámetro de regularidad constitucional, máxime que expresamente se contempla la dependencia económica como característica de los beneficiarios para favorecer a los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

individuos que en realidad se ven afectados ante la contingencia de muerte de un trabajador del Estado.

90. Además, es infundado lo argüido por la Comisión actora en el sentido de que se violenta la garantía de igualdad porque en la lista de prelación de beneficiarios que establece el artículo 92 impugnado solamente se exige al padre y/o a la madre el requisito de demostrar dependencia económica, lo cual este Tribunal Pleno corrobora que no es así, en tanto, como se lee del propio artículo 92 impugnado⁵⁰ y el diverso 93 de la ley impugnada⁵¹, la norma solamente establece la presunción legal en el caso de la o él cónyuge, concubina o concubino, e hijos menores de edad, para recibir la pensión sin necesidad de demostrar la dependencia económica.
91. En cambio, tratándose de un excónyuge, se debe demostrar que se ha recibido pensión de alimentos del servidor público fallecido, esto es, se precisa la misma condicionante de existencia de una dependencia económica para

⁵⁰ Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

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

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

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

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

2. Las personas divorciadas no tendrán derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando las personas divorciadas disfrutasen de la pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias o si viviesen en concubinato.

⁵¹ Artículo 93. Derechos de pensión de orfandad por fallecimiento del afiliado

1. Tratándose de los hijos del afiliado o pensionado, para recibir la pensión deberán ser menores de dieciocho años o bien hasta veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior con reconocimiento oficial de la Secretaría de Educación Pública.

2. Los hijos del afiliado o pensionado que sean mayores de dieciocho años, pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, acreditado por dictamen emitido por institución de seguridad social o en su caso por el Instituto, o bien declarados en estado de interdicción por autoridad judicial, recibirán la pensión hasta en tanto subsista la incapacidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

obtener la pensión por muerte. Mismo caso del supuesto de los hijos mayores de edad como beneficiarios, quienes solo tendrán derecho a la pensión de orfandad en caso de demostrar la dependencia económica a causa de imposibilidad parcial o total de trabajar.

92. Por tanto, es claro que el requisito de dependencia económica de los beneficiarios que tienen derecho a recibir los derechos de seguridad social a causa de muerte de quien cotizó en el sistema de seguridad social, encuentra una lógica en los fines propios que persigue la previsión social y supera el test de proporcionalidad en sentido estricto sin que afecte el principio de igualdad entre los sujetos que pueden tener la calidad de beneficiarios de una pensión por muerte del servidor público afiliado o pensionado.
93. En suma, considerando que la pensión por causa de muerte **busca proteger la seguridad y bienestar de los dependientes o miembros de una familia**, entendida en una concepción amplia y dinámica, conforme el concepto constitucional de familia que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha derivado de los principios constitucionales del artículo 4 de la Constitución Federal, es que ante el riesgo de la muerte del trabajador o pensionado la condición relativa a dependencia económica para gozar de una pensión por muerte, encuentra asidero constitucional sustentado en los principios de solidaridad, asistencia y ayuda mutua que responden no solo vínculos sanguíneos y afectivos sino también por la garantía de sobrevivencia y subsistencia que deben ser protegidas por el sistema de previsión social.
94. Máxime que, como se ha reiterado, la pensión por causa de muerte no es una concesión gratuita o generosa, sino que constituye un seguro que se activa con la muerte del trabajador o pensionado y deriva directamente de las aportaciones que éste haya hecho por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de los dependientes o quienes sufran directamente la contingencia de la falta de recursos después de acaecida la muerte del trabajador; así el disfrute de ese derecho busca hacer efectiva la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

garantía de la previsión social, orientada a otorgar tranquilidad y bienestar de los familiares y/o dependientes del trabajador o pensionado fallecido.

95. A mayor abundamiento, cabe señalar que en el marco del derecho social, diversos ordenamientos prevén el derecho de los dependientes económicos a percibir los beneficios derivados de las prestaciones otorgadas en favor de los sujetos de ese tipo de normas; así, el numeral 501, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo,⁵² establece que tienen derecho a recibir indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de un acto delincuencia, a falta de cónyuge supérstite, hijos y ascendientes, las personas que dependían económicamente del trabajador, quienes concurren con la concubina o concubino.
96. Asimismo, el artículo 78 de la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,⁵³ establece que los beneficiarios legales del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro,

⁵² “Artículo 501. Tendrán derecho a recibir indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de un acto delincuencia:

[...]

III. A falta de cónyuge supérstite, concurrirá con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, la persona con quien el trabajador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, sin necesidad de realizar investigación económica, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato;

IV. Las personas que dependían económicamente del trabajador concurrirán con quienes estén contemplados en cualquiera de las hipótesis de las fracciones anteriores, debiendo acreditar la dependencia económica, y

[...]

⁵³ “Artículo 78. Los beneficiarios legales del Trabajador titular de una Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los Familiares Derechohabientes que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.

En caso de fallecimiento del Trabajador, si los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior, ya no tienen derecho a Pensión por el seguro de invalidez y vida, el PENSIONISSSTE o la Administradora respectiva entregarán el saldo de la Cuenta Individual en partes iguales a los beneficiarios legales que haya registrado el Trabajador en el Instituto.

El Trabajador, deberá designar beneficiarios sustitutos de los indicados en el párrafo anterior, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales. El Trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación. Dicha designación deberá realizarla en el PENSIONISSSTE o en la Administradora que le opere su Cuenta Individual.

A falta de los beneficiarios legales y sustitutos, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

cesantía en edad avanzada y vejez serán los familiares derechohabientes que establece la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida (hijos, cónyuge supérstite, concubina, concubinario, madre o padre, otros ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado); que el trabajador deberá designar beneficiarios sustitutos, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales; y que a falta de beneficiarios legales y sustitutos, la entrega del numerario correspondiente al saldo de la cuenta individual se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, entre quienes se encuentran, como se ha señalado, **las personas que dependían económicamente del trabajador.**

97. Por su parte, la Ley Agraria, en su numeral 18, fracción V, dispone que cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el orden de preferencia siguiente: cónyuge, concubina o concubinario, uno de los hijos, uno de los ascendientes o “cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él”.⁵⁴
98. Lo que corrobora que la condicionante de dependencia económica para la transmisión de derechos de seguridad social se prevé como medio idóneo en diversos campos que corresponden al derecho social, al reconocer en favor de los dependientes económicos, el derecho a recibir los beneficios derivados de las normas que lo regulan.

⁵⁴ “**Artículo 18.-** Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

I. Al cónyuge;

II. A la concubina o concubinario;

III. A uno de los hijos del ejidatario;

IV. A uno de sus ascendientes; y

V. A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

[...].”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

99. Por otra parte, la medida que se analiza tampoco trasgrede el principio de progresividad que permea los derechos económicos sociales y culturales⁵⁵, en tanto que la condicionante que estableció el legislador del Estado de Colima no constituye una medida regresiva al régimen de seguridad social que establece el legislador de Colima, pues de los sistemas de pensiones que se preveían con anterioridad a la emisión de la ley impugnada no se desprende que la pensión a causa de muerte del servidor público afiliado o pensionado permitiera recibir dicho beneficio sin demostrar la dependencia económica con el trabajador fallecido. Aunado a que los artículos transitorios de la legislación impugnada regulan el régimen de los servidores públicos en transición.
100. Y, especialmente, porque como se ha venido corroborando a lo largo de este análisis no se trasgreden las bases mínimas que establece el contenido del derecho a la seguridad social de acuerdo al parámetro de regularidad constitucional, el cual reconoce que la dependencia económica de la cónyuge o los hijos puede condicionar el goce de la pensión en el rubro de sobrevivencia, luego es que incluso la medida diseñada por el legislador de Colima no atenta contra la obligación del Estado mexicano de garantizar los pisos mínimos establecidos para el goce de derechos humanos y por el contrario se verifica que incluso se amplía el criterio de protección al contemplar a sujetos diversos para constituirse como beneficiarios de una

⁵⁵ Ver Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.) de rubro y texto: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

Época: Décima Época, Registro: 2019325, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Común, Página: 980.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

pensión por sobrevivencia, lo cual resulta acorde con el principio de progresividad.

101. Por último, este Tribunal Pleno advierte que no procede el análisis solicitado por la Comisión actora para verificar si la condición de requerir que los ascendientes hubiesen dependido económicamente del descendiente afiliado o jubilado fallecido, impide alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que nace de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en la ciudad de Nueva York en septiembre de dos mil quince, en tanto que dicho documento no forma parte del parámetro de regularidad constitucional⁵⁶ que reconoce el derecho de seguridad social y establece los principios y bases mínimas de la previsión social, el cual ya se ha analizado y por el que se concluye que la medida relativa a condicionar dependencia económica parcial o total de los ascendientes resulta constitucional al perseguir uno de los fines básicos de la previsión social, como es el bienestar de los dependientes económicos ante la muerte del trabajador titular de los derechos de seguridad social, aunado que resulta idónea, necesaria y proporcional.

⁵⁶ Ver tesis P./J. 20/2014 (10a.) DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Época: Décima Época, Registro: 2006224, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 202.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

102. Con base en los razonamientos hasta aquí elaborados, este Tribunal Pleno concluye que la porción normativa impugnada de la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima que dice: “*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*” resulta válida, al ser conforme con el derecho de seguridad y previsión social que reconoce el artículo 123, apartado B, fracción XI, así como el numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9 del Protocolo de San Salvador, y las normas mínimas de seguridad social, establecidas en el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

VIII EFECTOS

103. El artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

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

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

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

104. Igualmente, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la misma ley, que establece (subrayado propio):

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

105. La declaratoria de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y los puntos resolutiveos serán notificados al Congreso del Estado de Colima, así como al Poder Ejecutivo de esa entidad. La vigencia de los efectos generales surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Colima. En ese sentido, se declara la inconstitucionalidad de la porción normativa de la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima que dice:

“[y] no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.”

106. Así, la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima que aquí se impugna deberá leerse:

Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

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

...

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado.

107. Lo anterior sin que este Tribunal Pleno advierta la necesidad de declarar alguna otra norma o porción normativa por extensión por dependencia de la norma invalidada

En suma, por lo expuesto y fundado,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa 'en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado', de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, en los términos del apartado VII, parte segunda, de esta ejecutoria.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa 'y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social', de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, de conformidad con el apartado VII, parte primera, de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, en los términos precisados en su apartado VIII.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima', así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas en cuanto a la oportunidad, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte preliminar, denominada "Parámetro constitucional". Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa "en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado", de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Aguilar Morales,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa “y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA