



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Acciones de Inconstitucionalidad

Oficio No. CNDH/CGSRAJ/AI/8460/2022

Ministro instructor: Alberto Pérez Dayán

Acción de Inconstitucionalidad: 118/2022 y su
acumulada 121/2022

Ciudad de México, a 18 de noviembre de 2022.

Asunto: Se expresan alegatos. /

Ministras y Ministros del Pleno de la
H. Suprema Corte de Justicia de la Nación
Presentes

La suscrita, con el carácter de Delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personería reconocida en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, ante ustedes H. Ministras y Ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comparezco y expongo:

Con fundamento en lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 67 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, y en desahogo de la vista ordenada mediante acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil veintidós, notificado el día diez de noviembre del mismo año, dentro del plazo otorgado, vengo a formular alegatos en los términos siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. El veintidós de agosto de dos mil veintidós la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, así como de la disposición transitoria séptima del Decreto 532/2022 por el que se expidió dicho ordenamiento, publicado el veintiuno de julio del año en curso en el Diario Oficial de esa entidad federativa.

¹ "Artículo 67. Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el Ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. (...)."

2. El veinticuatro de agosto siguiente, por acuerdo del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad **118/2022**, promovida por la Titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán, a efecto de que instruyera el procedimiento respectivo.
3. El veinticinco de agosto de la presente anualidad, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad **118/2022** y ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Yucatán, para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran sus respectivos informes; asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación corresponda. Lo anterior fue notificado a este Organismo Autónomo el treinta y uno del mismo mes y año, mediante oficio 8594/2022.
4. El nueve de septiembre del año en curso, por acuerdo del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad **121/2022**, promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán en contra de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán y, en atención a que existe identidad respecto del Decreto legislativo controvertido en la diversa **118/2022**, se decretó su acumulación a esta última y se turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán al haber sido designado como instructor en el primer asunto.
5. El trece de septiembre de dos mil veintidós, el Ministro Alberto Pérez Dayán admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad **121/2022**, promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, y ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Yucatán, para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran sus respectivos informes; asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación corresponda. Lo anterior fue notificado a este Organismo Autónomo el veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, mediante oficio 7181/2022.
6. El treinta de septiembre de la presente anualidad, el Ministro Alberto Pérez Dayán tuvo a la Diputada Presidenta de la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán rindiendo el informe solicitado al Poder Legislativo en la acción de inconstitucionalidad **118/2022**. El indicado proveído fue notificado a esta Comisión Nacional el día seis de octubre del mismo año a través de la comunicación oficial 7572/2022.

7. El cuatro de octubre de dos mil veintidós el Ministro Instructor tuvo al Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del estado de Yucatán rindiendo el informe solicitado en la acción de inconstitucionalidad **118/2022**, en representación del mencionado Poder. El citado acuerdo fue notificado a esta Comisión Nacional el once de octubre de la anualidad en curso, a través de oficio 7707/2022.
8. En fecha veintiocho de octubre del año en curso, el Ministro Alberto Pérez Dayán tuvo a la Diputada Presidenta de la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura del Congreso y al Consejero Jurídico, en representación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad, respectivamente, rindiendo el informe en la acción de inconstitucionalidad **121/2022**, acumulada a la diversa 118/2022, que les fue solicitado. El mencionado auto fue hecho de conocimiento a esta Comisión Nacional el diez de noviembre del mismo año a través de la comunicación oficial 8515/2022.

En consecuencia, conforme al artículo 67, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, quedaron los autos a la vista de las partes para la formulación de los respectivos alegatos dentro del plazo de cinco días hábiles.

II. ANÁLISIS DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

ÚNICO. La persona representante del Poder Ejecutivo local sostiene que el presente asunto es improcedente en lo referente al artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de julio de dos mil veintidós, en virtud de que el contenido material de dicha disposición no varió respecto de lo que prevería el diverso numeral 69, fracción III, de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán y sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, publicada en el medio oficial de difusión local el diez de septiembre de mil novecientos setenta y seis.

A su juicio, dado que la norma impugnada en el presente medio de control constitucional regula la misma hipótesis sobre la pérdida de la pensión por viudez que establecía el artículo 69, fracción III, de la Ley abrogada en la materia, no se actualizan las condiciones que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como necesarias para considerar que estamos frente a un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. Por lo tanto, concluye que este medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que hace a dicha norma.

III. DESESTIMACIÓN DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

ÚNICO. Debe desestimarse la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo yucateco, toda vez que las disposiciones impugnadas sí constituyen un nuevo acto legislativo.

Tal como lo apunta la autoridad informante, el Pleno de ese Máximo Tribunal ha definido los elementos o aspectos a considerar para que una modificación normativa constituya un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación vía acción de inconstitucionalidad², los cuales son: a) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, y b) que la modificación cause un impacto en el sentido normativo³.

Respecto del primero de ellos, ha determinado que consiste en que se hayan desahogado y agotado todas las diferentes etapas del procedimiento legislativo (iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación). En cuanto al segundo, ha considerado que implica que los cambios generen un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la disposición. Es decir, que la modificación produzca un efecto de cualquier naturaleza en el sistema normativo de la institución a la que pertenece el precepto.

Con el establecimiento de los dos aspectos esa Suprema Corte de Justicia de la Nación busca que a través de las acciones de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica y que se relacionen con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva del producto del órgano legislativo, más no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el caso que nos ocupa se surten ambas exigencias, ya que el legislador no adicionó ni reformó normas de una ley, sino que abrogó un ordenamiento y expidió otro, por estimar necesario emitir un nuevo cuerpo normativo que modificara sustancialmente el esquema pensionario existente de los trabajadores al servicio del Estado, según se desprende de los trabajos legislativos.

² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 66, del rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO".

³ En la acción de inconstitucionalidad 66/2019 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se decantó por emplear el término "cambio en el sentido normativo" en lugar de "modificación sustantiva o material" a que se refiere la tesis jurisprudencial citada en el pie de página inmediato anterior. Esto se ha reiterado en precedentes posteriores.

En efecto, el criterio formal se surte con la expedición de la ley impugnada, pues fue voluntad del legislador local hacer uso de su facultad de creación normativa, sometiendo a un proceso legislativo la expedición de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, determinando en la disposición transitoria segunda del Decreto por el cual se expidió dicho ordenamiento, abrogar la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el diez de septiembre de mil novecientos setenta y seis. De tal manera que para llegar a ese producto legislativo el Congreso siguió cada una de las fases legislativas reguladas en la ley y en el reglamento aplicable.

Ahora, en cuanto al acreditamiento de que la norma impugnada haya significado un cambio en el sentido normativo yucateco, se estima que la sola expedición de una nueva Ley en materia de seguridad social de los trabajadores al servicio del estado representa en sí misma una modificación trascendental en el sistema normativo de la entidad federativa, ya que fue decisión del Congreso de la entidad abrogar un ordenamiento y expedir otro que introdujera una regulación nueva sobre la materia. Por tanto, los preceptos impugnados forman parte de un cuerpo normativo novedoso cuya vigencia comenzó a partir del día siguiente de su publicación.

Por ello, no es posible concluir, como lo hace la autoridad estatal, que se actualice una causal de improcedencia respecto del artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley combatida por el solo hecho de que, al igual que el diverso numeral 69, fracción III, del ordenamiento en la materia abrogado, regule la pérdida del derecho a percibir una pensión por viudez cuando el beneficiario ha contraído nuevamente matrimonio o comience a vivir en concubinato, ya que esa disposición tildada de inconstitucional forma parte de un cuerpo legal que por sí mismo significa un nuevo acto legislativo en la medida que implicó cambios trascendentales en el sistema jurídico al que pertenece.

Además, la autoridad parte de una premisa errónea al sostener que los artículos que señala de la ley vigente y la abrogada regulan exactamente el mismo supuesto. Contrario a lo que apunta, existe una diferencia importante entre ambas previsiones legales. Para evidenciarlo con mayor claridad, a continuación se transcriben ambas disposiciones:

Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal	Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán
<p>Artículo 69.- Concluye el disfrute de una pensión de este modo: (...) III.- A partir de la fecha en que contraigan matrimonio o vivan en concubinato la viuda, el viudo, la concubina, el concubinario, el menor de edad y demás familiares o dependientes económicos del servidor público o del jubilado; (...)</p>	<p>Artículo 128. Reglas para las personas beneficiarias (...) I. El orden para gozar de las pensiones descritas en este artículo será: (...) VII. Los derechos a percibir pensión se pierden por las siguientes causas: a) Cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato. (...)</p>

Del cuadro antepuesto puede advertirse que el artículo 69, fracción III, de la ley abrogada preveía un supuesto de pérdida del derecho a recibir la pensión cuando cualquiera de los beneficiarios –viuda, viudo, concubina, concubinario, persona menor de edad y otros familiares o dependientes económicos– contraigan matrimonio. Por su parte, el diverso numeral 128, fracción VIII, inciso a), de la ley impugnada se refiere específicamente a la pérdida del derecho a recibir la pensión cuando la o el cónyuge beneficiario contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato.

Como se desprende, existe una diferencia sustancial y significativa entre ambos dispositivos, pues en tanto la norma de la ley abrogada preveía la pérdida del derecho a la pensión cuando cualquiera de los beneficiarios se una en matrimonio o concubinato, el precepto combatido en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro del presente escrito solo se refiere a las personas concubinas. Esto quiere decir que la hipótesis relativa a la pérdida del derecho a la pensión era más extensa en la ley anterior, al englobar un mayor número de casos, lo cual dista de lo establecido en el ordenamiento vigente que acota la restricción al cónyuge superviviente.

Por ende, aunque ya se acreditó que la expedición de un ordenamiento se traduce en un nuevo acto legislativo *per se*, la norma que de forma específica señala la autoridad que actualiza una causal de improcedencia no repitió el contenido de un artículo anteriormente vigente, lo que significa que lo que sustenta la autoridad es impreciso.

En conclusión, debe desestimarse la causal de improcedencia invocada por la autoridad informante y proceder al análisis de fondo del presente asunto.

IV. ARGUMENTOS DE INVALIDEZ DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Apuntado lo anterior, resulta conveniente recordar que en la demanda que originó el presente asunto, se argumentó en tres conceptos de invalidez, esencialmente lo siguiente:

PRIMERO. La Ley del Seguro Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán reconoce como una prestación a favor de las personas servidoras públicas o pensionadas, así como de sus familiares, el derecho al servicio médico siempre y cuando cumplan con los requisitos previsto en dicho ordenamiento.

Así, el artículo 67 contiene los requisitos específicos para que los ascendientes puedan acceder a referida prestación, sin embargo, entre dichas exigencias se encuentra: acreditar el parentesco, la edad y que dependan económicamente de la persona servidora pública o pensionada.

No obstante, el requisito de edad no precisa cuál será el rango o parámetro mínimo que será considerado para poder ser beneficiario de dicha prestación, permitiendo que sea la autoridad quien decida si la persona solicitante cumple o no con dicha exigencia, lo cual deja en incertidumbre jurídica a las personas interesadas, en perjuicio de los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

A consideración de este Organismo Nacional el precepto normativo impugnado no establece con claridad un parámetro o rango de la edad para poder ser beneficiario de la mencionada prestación, generando incertidumbre, ya que los destinatarios de la norma no tienen certeza de los requisitos a cubrir para acceder al servicio médico.

Esa falta de precisión posibilita dinámicas de arbitrariedad en su aplicación, pues al no establecer una edad mínima o máxima para poder ser beneficiario de dicha prestación, será la autoridad competente del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (ISSTEY) quien decidirá si la persona cuenta o no con la edad necesaria para poder acceder al servicio multicitado.

SEGUNDO. El artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán transgrede los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la seguridad social, a formar una familia y al libre desarrollo de la personalidad, al establecer que se pierde el derecho a recibir la pensión por fallecimiento del trabajador cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato.

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

La disposición impugnada es inconstitucional por establecer un supuesto que condiciona la continuidad de ser beneficiario o beneficiaria de la pensión por fallecimiento del trabajador en favor del cónyuge superviviente a que éste no contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato.

A juicio de esta Comisión Nacional, la norma vulnera diversos derechos humanos. En primer lugar, es contrario al derecho de igualdad y no discriminación dado que establece un trato diferente para continuar gozando de la pensión entre los cónyuges supervivientes que decidan contraer nuevamente nupcias, o bien, vivir en concubinato, y los cónyuges supervivientes que decidan no volver a formalizar alguna relación en pareja, ya sea mediante matrimonio o concubinato.

Adicionalmente, genera situaciones de desventaja y desigualdad entre los diversos beneficiarios de la pensión, en razón de la naturaleza del vínculo jurídico familiar que tuvieron con el trabajador asegurado, ya que solamente las y los cónyuges supervivientes, en su carácter de beneficiarios, pueden perder la pensión si contraen un nuevo matrimonio o llegan a vivir en concubinato, lo cual no opera respecto de las hijas e hijos, concubina o concubinario y ascendientes.

Por otra parte, el establecer como causa de cesación para el otorgamiento de la pensión aludida que el cónyuge superviviente contraiga nupcias o llegue a vivir en concubinato, repercute directamente en el derecho de todas las personas a formar una familia. Esto es así debido a que la causa de pérdida de la pensión puede incidir directamente en la decisión del beneficiario de contraer o no matrimonio. Por ende, el ejercicio del derecho al libre

desarrollo de la personalidad se obstaculiza al influir en una de las decisiones personalísimas de la persona, que es decidir si formar o no una familia.

Acorde con lo anterior, si tal como se explicó en líneas previas, el supuesto a que se refiere el precepto normativo cuestionado sólo alude a que el consorte sobreviviente perderá la pensión si contrae nuevas nupcias o llega a vivir en concubinato, esto no hace más que evidenciar que también se le coloca en una situación de desigualdad en relación con otros beneficiarios, en virtud de que la hipótesis normativa únicamente se refiere a los cónyuges, de lo que se puede colegir que entonces sí permite a las concubinas o concubinarios supervivientes que puedan formar una familia al unirse en pareja con otra persona, pues a ellos no se refiere la causal de pérdida de la pensión. En otras palabras, sólo se restringe la posibilidad de formar una nueva familia a los cónyuges, y no a las concubinas o concubinarios supervivientes.

Finalmente, la disposición en combate transgrede el derecho a la seguridad social en favor de las personas beneficiarias en virtud de que no existe justificación para que el congreso local estableciera que el cónyuge superviviente que contrae nuevas nupcias o vive en concubinato, pierda su derecho a recibir la pensión por muerte del trabajador, ya que se trata de un derecho fundamental de los trabajadores ante la contingencia de su muerte que se hace extensible a sus beneficiarios, lo que necesariamente implica la protección de su familia en caso de fallecimiento.

TERCERO. El artículo 3, fracción XXI, de la Ley impugnada, así como la disposición transitoria séptima del Decreto 532/2022 por el que se expidió dicho ordenamiento, transgreden los derechos humanos de seguridad social y de igualdad, así como el principio de previsión social, ya que prevén un “salario regulador” para la determinación de las pensiones que impide se garantice a las personas trabajadoras y a sus familias una vida digna y decorosa, pues no tiene una relación razonable entre las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

Adicionalmente, el artículo séptimo transitorio vulnera el derecho de igualdad entre las y los servidores públicos, ya que la base para calcular las pensiones no es la misma para todos los casos, sin que se advierta una razón justificable para ello, lo que ocasiona que a unos les corresponda una pensión más elevada mientras que a otros, una más baja.

La forma en que el legislador configuró el salario regulador de los trabajadores vulnera el derecho humano de seguridad social y el principio de previsión social, ya que dicha

regulación no garantiza efectivamente a las y los trabajadores al servicio del estado de Yucatán y a sus familias la calidad de vida con la que contaban durante la prestación de sus servicios.

Por otra parte, el artículo séptimo transitorio es contrario al derecho de igualdad entre las y los servidores públicos en transición, ya que estatuye que la base para determinar las pensiones no es la misma para todos los casos, al promediar los años faltantes para cumplir treinta años de cotización y el número de meses a promediar, a lo cual se le aplicarán porcentajes diferentes, de lo cual resulta en una aplicación desigual entre trabajadores que impactará en el monto de las pensiones que reciban.

V. PLANTEAMIENTO DE LA LITIS

Con la finalidad de precisar la litis de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, se estima pertinente resumir los parámetros en que se apoyan los respectivos informes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del estado de Yucatán, por lo que a continuación se sintetizarán las consideraciones vertidas por los informantes.

PRIMERO. En su informe de validez, el representante del Poder Legislativo estatal manifestó, en esencia, lo siguiente:

A. Primer concepto de invalidez

- Sostiene que el derecho a la seguridad social si prevé la posibilidad de condicionar el goce de los servicios médicos a la demostración de la necesidad y relación con el servidor público con el beneficiario, ya que sólo así se puede garantizar el bienestar familiar.
- No se estableció un rango etario en el artículo reclamado, ya que de hacerlo se excluiría a los beneficiarios, discriminándolos en razón de edad, pues los Estados deben asegurar que ese derecho de servicio médico sea garantizado a quienes acrediten tener derecho a él.
- Apunta que, en uso de su libertad de configuración legislativa, el establecer como requisito para acceder al servicio médico como beneficiario la verificación de la edad del que se ostenta como tal, no se contravienen los principios de legalidad y

seguridad jurídica, pues contrario a ello, no se restringe el derecho a recibir la mencionada prestación.

B. Segundo concepto de invalidez

- Contrario a lo que aduce la accionante, no se vulnera el derecho de igualdad y no discriminación dado que la norma describe y reconoce situaciones de hecho totalmente distintas, por lo cual no se pueden comparar todos los supuestos entre los diferentes beneficiarios y la o el cónyuge superviviente pensionado.
- La norma en estudio atribuye diversas consecuencias jurídicas a la o el cónyuge superviviente, ya que *"una viuda que contrajo matrimonio o está en concubinato, genera diversas consecuencias legales para los efectos de la ley de seguridad social, una de las cuales es que ante un nuevo estado civil cesa el derecho de la pensión por viudez por prescripción expresa de la norma"*.
- Es erróneo lo manifestado por la accionante cuando afirma que solo la o el cónyuge superviviente pueden perder el derecho de pensión otorgada a los beneficiarios, pues la fracción VII del mismo artículo 128 de la ley combatida establece que también se podrá extinguir el derecho referido cuando las hijas e hijos cumplan la mayoría de edad, a menos que dependan económicamente de la persona servidora pública y estén realizando estudios a nivel medio superior o superior.
- En uso de su libertad de configuración legislativa, el legislador estableció como requisitos para continuar gozando de la pensión por causa de muerte del trabajador la verificación del vínculo matrimonial o de concubinato, lo cual no contraviene los principios de previsión social, porque dicho derecho 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.
- Además, el requisito cumple con una finalidad constitucionalmente válida, en tanto pretende garantizar que los recursos que se originaron del esfuerzo contributivo del servidor público y solidario del Estado como patrón, se destina al cumplimiento de los ejes torales del sistema local de previsión social, en auxilio de las personas que en realidad se ven afectadas ante la contingencia de muerte del servidor público.

La medida legislativa también resulta idónea para lograr la consecución de los fines constitucionales que se persigue, pues la consideración sobre la dependencia

económica ante la falta de beneficiarios configura el eslabón de prelación para obtener la pensión por muerte del servidor público, lo que permite garantizar de mejor modo el cumplimiento de los fines de la previsión social.

Finalmente, es necesaria en tanto se estima que no existiría otra medida alternativa que garantice de mejor manera la procuración del bienestar y sostenimiento de los dependientes ante la muerte del servidor público titular de los derechos de seguridad social. También resulta proporcional en sentido estricto, en la medida de que no restringe desproporionalmente el derecho de los ascendientes a recibir la pensión por muerte del descendiente afiliado o pensionado al régimen de seguridad social yucateco.

- Por tanto, la condicionante establecida por el Congreso es proporcional, ya que permite que los derechos de seguridad 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 del cónyuge o concubino, y con ello, 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 si hubiese sido total o parcial.

C. Tercer concepto de invalidez

- Las disposiciones reclamadas resultan constitucionalmente válidas, puesto que cumplen con otorgar la seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las bases mínimas que debe contener todo el cuerpo normativo en la materia.
- Es equivocado que las normas relativas al salario regulador sean inconstitucionales por no integrar la totalidad del promedio de los salarios cotizados, pues no existe fundamento legal que obligue a configurarlo de esa manera.
- La regulación atinente a la forma de obtener las pensiones o la manera de calcular su monto, quedan en la libre configuración legislativa de los congresos, ya que ni la Constitución Federal, ni los tratados internacionales en la materia prevén esas hipótesis de acceso a la seguridad social.

- En su caso, los preceptos solo vulnerarían el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Ley Suprema si se acreditara que el salario regulador no permitiera la subsistencia del pensionado en condiciones dignas.
- La razón central por la que el legislador yucateco expidió una nueva ley sobre seguridad social de los trabajadores al servicio del estado fue la reestructuración del sistema pensionario para buscar el mayor plazo de vida sostenible del mismo, así como modificar el régimen de pensiones y seguridad social con la finalidad de poder garantizar el pago de las pensiones actuales y futuras dentro de un marco sano de financiamiento.
- El legislador justificó que la necesidad de una reforma surge por los problemas financieros en que actualmente se encuentra el ISSTEY y la importancia de establecer un porcentaje de aportación por parte de los pensionados para el fondo de pensiones, con el fin de asegurar su viabilidad económica y del cobro futuro de las pensiones.
- De esta manera, el nuevo esquema financiero busca distribuir equitativamente las cargas económicas de los trabajadores y el Estado para poder subsidiar las obligaciones presentes y futuras en materia de seguridad social.
- En cuanto al artículo séptimo transitorio del Decreto combatido, la accionante pierde de vista que las personas trabajadoras en transición a quienes el precepto se refiere se ubican en situaciones diferentes en cuanto al tiempo que llevan cotizando y los años que les faltan para cumplir los treinta años de cotización al momento de la entrada en vigor de la Ley multirreferida.
- Solo puede otorgarse un trato igual a desiguales cuando exista una justificación legítima, lo que en el caso no acontece, toda vez que se trata precisamente de personas servidoras públicas en transición que se ubican en diferentes condiciones –por ejemplo, por los salarios que hubiere percibido– que incide en el importe cotizado, o por los años que le faltan para cumplir treinta años de cotización, es decir, el salario regulador para los servidores públicos en transición guarda relación con el porcentaje correspondiente a los años trabajados, lo cual implica que si el pensionado cumplió ciertas obligaciones y según su salario percibido en los últimos meses cotizados, existen motivos para calcular el porcentaje del salario regulador con base en dichas condiciones, ya que dependerá de cada caso concreto, al encontrarse en situaciones desiguales.

- Relativo al argumento relativo a que el Congreso de la entidad fue omiso en justificar de forma fundada por qué varía el número de meses a ponderar en razón de los últimos salarios percibidos y por qué a algunos les corresponderán mayores o menores porcentajes, manifiesta que tratándose de actos legislativos que tienen el carácter de generales, abstractos e impersonales, la garantía de fundamentación se cumple cuando el órgano que los realiza está constitucionalmente facultado para ello, pues actúa dentro de su respectivo ámbito de atribuciones.

SEGUNDO. En su informe de validez, el representante del Poder Ejecutivo local adujo lo siguiente:

A. Primer concepto de invalidez

- Los requisitos señalados en el artículo 67 de la ley combatida, particularmente el de la edad, son suficientemente claros y comprensibles para que los familiares de las personas servidoras públicas y personas pensionadas que vivan en el hogar de éstas, puedan acceder al derecho a la asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria que reconoce el artículo 66 del mismo ordenamiento.
- Lejos de conferir un excesivo margen de discrecionalidad al ISSTEY, el requisito etario exigido a los familiares de las personas servidoras públicas y pensionadas de acreditar, entre otros, su edad, permite que éstos accedan al derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, con la sola exigencia de demostrar la edad que poseen, sin requerir un máximo ni un mínimo.
- Apunta que se trata de un simple requisito que permite al Instituto la plena identificación del familiar solicitante para muchos propósitos, como pueden ser estadísticos, proyecciones o estimaciones financieras, a partir del conocimiento de la edad de quien va a gozar de un servicio que prestará el Instituto.
- En ese tenor, es compatible con el derecho de seguridad jurídica que la ley establezca de manera genérica el requisito de la edad, porque de ese modo los familiares a que se refiere la propia disposición tendrán derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, exhibiendo cualquier documento suficiente que permita al ISSTEY conocer la edad del peticionario.

- Aduce que si bien queda al arbitrio del Instituto determinar si el peticionario cumplió con acreditar el requisito de la edad exigido por la ley y ello en cierto modo implica discrecionalidad del ISSTEY, estima que ello no es en sí mismo violatorio del principio de seguridad jurídica, dado que la violación o no a dicho principio se actualizaría en todo caso al momento en que la autoridad no reconozca al familiar el derecho a disfrutar de la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, en virtud de no haber acreditado el requisito de la edad, pues en todo caso, será hasta ese momento en que el Instituto deberá fundar y motivar su decisión.

B. Segundo concepto de invalidez

- Para sustentar la validez del dispositivo jurídico combatido, la autoridad realiza un test de escrutinio escrito:
 - a) Persigue una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, ya que permiten que las prestaciones de seguridad social se sigan financiando de manera colectiva y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la Norma Suprema. Lo anterior, ya que la medida permite garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones para que en Yucatán se haga posible el derecho a la seguridad social de las presentes y futuras generaciones.
 - b) La medida está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues si el ISSTEY deja de pagar una pensión a una persona beneficiaria que contrae un nuevo matrimonio, la presunción de necesidad de percibirla ha sido superada, pues el estado de necesidad de la persona cónyuge superviviente desaparece al momento en que entabla nuevas relaciones de familia, según el principio de solidaridad familiar.
 - c) La restricción es la menos restrictiva posible ya que no coloca en estado de riesgo o necesidad a las personas sujetas a la misma, porque la existencia de nuevos vínculos civiles y afectivos de la persona cónyuge beneficiaria produce una expectativa de ayuda recíproca entre dos personas.
- El artículo impugnado tampoco sanciona el proyecto de vida de las y los cónyuges o concubinas o concubinarias supervivientes, pues de ningún modo constituye una intervención arbitraria en las decisiones personales de las personas beneficiarias.

pues no obstaculiza ni les impone una carga, ni interfiere en el derecho de las personas viudas a contraer nuevas nupcias o vivir en concubinato, sino solamente establece la pérdida de un derecho a percibir la pensión al haberse destruido la presunción de necesidad que existía por condición de viudez.

Tercer concepto de invalidez

- El Poder Legislativo tiene un amplio margen de configuración legislativa en la materia para asegurar financieramente el sistema pensionario y conservar la seguridad social de los trabajadores del Estado, pues es la autoridad que se encuentra en una mejor posición para considerar qué medidas o ajustes legislativos son necesarios para garantizar un equilibrio entre los aspectos financieros, económicos y sociales que hagan viable un sistema como el de las pensiones.
- La razón por la cual el Congreso introdujo el salario regulador y los términos en los cuales se encuentra configurado, se justifica por la situación de crisis financiera que enfrenta el Instituto, problema que de subsistir podría reducir su capacidad para hacer frente a sus obligaciones, ya que el sistema de pensiones se ha visto afectado por el aumento de la esperanza de vida y edad promedio de retiro.
- De no haber procedido de esta manera, sería imposible para el Instituto cumplir con su obligación constitucional de garantizar el derecho a la jubilación de los trabajadores al servicio del estado.
- La intención de utilizar promedios es controlar la capacidad financiera del ISSTEY para evitar que se otorguen pensiones que disten de los que el trabajador cotizó durante toda una vida. Así, la construcción del concepto de salario regulador no se enfoca en otorgar beneficios inferiores, sino en salvaguardar el piso mínimo de derechos de los trabajadores y, al mismo tiempo, la fuerza financiera del sistema de pensiones yucateco.
- La justificación anterior sirve para explicar el motivo por el que la base para calcular las pensiones de las nuevas generaciones y las personas en transición, frente a las personas pensionadas o con derecho adquirido a pensión es distinta y por qué este esquema no viola el principio de igualdad, puesto que no todos los trabajadores y/o pensionados se encuentran sujetos a la figura del salario regulador.

- La base para calcular las pensiones de las nuevas generaciones y de las personas en transición, frente a las personas pensionadas o con derecho adquirido a pensión es distinta, por lo cual no se configura ninguna violación al derecho de igualdad. De acuerdo con la teoría de los derechos adquiridos, la pensión no es un derecho que tengan los trabajadores al momento en que empiezan a laborar y a cotizar al Instituto.
- Por ello es que no puede considerarse que existe una violación al principio de igualdad entre grupos de personas que se encuentran en situaciones jurídicas distintas por completo, como son los nuevos trabajadores, quienes ya habían adquirido el derecho a pensionarse a la fecha de expedición de la Ley y las personas en transición, pues el primer y tercero de los grupos mencionados no poseen derecho alguno a que se calcule el monto de su futura pensión de un modo u otro, toda vez que el derecho a pensionarse se encuentra sujeto a que se cumpla con un determinado número de años de servicio y los parámetros de edad exigidos por la norma.

VI. REFUTACIÓN A LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS EN LOS INFORMES DE LAS AUTORIDADES REPRESENTANTES DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE YUCATÁN

Deben declararse infundados los argumentos vertidos en los informes rendidos por la Diputada Presidenta de la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura de Congreso del Estado y el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, ambos del estado de Yucatán, como se expresará a continuación con los siguientes:

ALEGATOS

PRIMERO. Son infundadas las manifestaciones expuestas por las autoridades demandadas respecto de la inconstitucionalidad del artículo 67, fracción I, de la Ley en estudio, por las siguientes consideraciones.

Para estar en condiciones de contestar los argumentos expresados por las autoridades, resulta pertinente recordar cuál fue el motivo esencial que impulsó a este Organismo Nacional a impugnar el artículo 67, fracción I, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

El artículo en combate expresa textualmente los requisitos que se deberán cumplir para que las y los ascendientes de las personas pensionadas por el ISSTEY puedan acceder al servicio médico como una prestación de seguridad social a la que tienen derecho. Entre los requisitos, el legislador estableció que las personas interesadas deberán acreditar el parentesco y la edad en términos de la legislación civil.

Al respecto, este Organismo Nacional manifestó que la exigencia de "acreditar la edad en términos de la legislación civil" se constituye como una norma que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues al no establecer a qué edad se refiere o cuando menos un parámetro mínimo, genera incertidumbre jurídica para las personas, ya que al no existir alguna referencia que permita entender cuál será la edad exigida, permite que sea la autoridad correspondiente quien decida si se cumplen o no con dicho requisito.

Ahora bien, las autoridades refieren diversas manifestaciones a través de las cuales pretenden sustentar la validez de la norma impugnada que no dan respuesta a los planteamientos de esta Comisión Nacional.

Por una parte, la persona representante del Poder Legislativo argumenta que el derecho a la seguridad social sí prevé la posibilidad de condicional el goce de los servicios médicos, ya que sólo así se puede garantizar el bienestar familiar.

Dicho argumento es infundado toda vez que este Organismo Nacional no cuestionó si se pueden o no establecer exigencias en la ley para ser beneficiario de determinada prestación social, sino únicamente que esos requisitos o exigencias tienen que estar apegadas al parámetro de validez constitucional, es decir, orientados a respetar los derechos humanos.

En ese sentido, y conforme a la libertad de configuración con la que cuenta el Poder Legislativo, es cierto que se puede limitar el acceso a las prestaciones sociales a través del establecimiento de requisitos; no obstante, su facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada a que las normas que establezcan otorguen -como mínimo- certeza jurídica a las personas y acoten el actuar de las autoridades correspondientes en su aplicación, pues de no ser así, se les concede un amplio margen de arbitrariedad en perjuicio de las y los gobernados.

De ahí que lo manifestado por la autoridad no resulta útil para sustentar la validez de la norma ni para desvirtuar lo expuesto por esta Comisión Nacional.

Ahora bien, respecto de lo arguido por el Poder Legislativo relativo a que no se estableció un rango etario de los ascendientes para ser beneficiarios de esa prestación, ya que, de hacerlo, se daría pauta a su exclusión y, con ello, se causaría un trato discriminatorio por edad, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos también considera que es infundado.

Lo anterior es así, toda vez que, para evitar esa posible exclusión e inseguridad en la norma, bastaba con que el legislador hubiera omitido hacer señalamiento de edad alguna como condición de acceso a la referida prestación social. En ese orden de ideas, se estima que no es relevante el requisito etario para el caso de los ascendientes beneficiarios, pues basta que acrediten que efectivamente tienen filiación con el trabajador para que tengan acceso al servicio médico.

En esa línea, este Organismo no sostiene que existen diferentes tipos de discriminación y que la edad es una categoría sospechosa, sin embargo, dada la naturaleza de la norma impugnada -prestación de servicios médicos en favor de los ascendientes de las personas pensionadas- se estima que en principio, resulta innecesario que acrediten la edad, pues para el acceso bastaría con demostrar que efectivamente existe un vínculo familiar en primer grado ascendente con la persona pensionada y por la otra, que si el legislador optó por establecer ese requisito, cuando menos tenía la obligación de establecerlo de tal manera que otorgará certeza jurídica a las personas y no dejarlo al arbitrio de la autoridad competente.

Por lo tanto, es equivocado expresar que el establecimiento de un rango de edad *per se* generaría efectos discriminatorios, pues para acreditarlo debe hacerse un análisis estricto según las particularidades del caso. Lo que sí afecta los derechos de acceso a la prestación del servicio médico en favor de los ascendientes de las personas pensionadas es prever el requisito de edad sin precisar cuál será la que se deberá considerar.

Por su parte, el Poder Ejecutivo expresa -esencialmente- que la norma es lo suficientemente clara y comprensible para garantizar el acceso a la prestación de los servicios médicos por parte del ISSTEY, por lo que más allá de otorgar discrecionalidad en favor de la autoridad, permite que las personas interesadas accedan a la referida prestación con el solo hecho de acreditar la edad que poseen.

A juicio de esta Institución Nacional, dicha manifestación también es infundada. Primero, de la lectura integral de la norma se desprende que textualmente establece que se deberá "*acreditar la edad en los términos de la legislación civil*", es decir, el legislador yucateco,

contrario a lo manifestado por la autoridad informante, determinó que se deberá exigir la edad "en términos de la legislación civil" para acceder a la multireferida prestación.

Si bien el presente asunto no se trata de una norma penal y por lo tanto no existe un principio de taxatividad en la descripción normativa por parte del legislador, lo cierto es que conforme al principio de legalidad, si existe un mandato constitucional para que el órgano legislativo expidan normas lo suficientemente claras que 1) brinden certeza a las personas y 2) no permitan su aplicación discrecional por parte de las autoridades.

En ese sentido, no le asiste la razón a la autoridad respecto a que la norma es lo suficientemente clara y que bastará con acreditar la edad de la persona interesada, pues conforme a la propia norma, la edad deberá ser acreditada conforme a la legislación civil de la entidad, situación que agrava la incertidumbre jurídica, pues del estudio de dicha legislación por parte de esta Comisión Nacional no se advirtió ninguna norma que pudiera ser aplicable, con lo que se evidencia que será la autoridad competente quien la determine, pues no tendrá ninguna base o fundamento legal que conduzca su actuar.

En esa línea argumentativa, tampoco se puede llevar a cabo una interpretación sistemática ni finalista que permita conocer claramente cuál era la edad que el legislador consideró adecuada para el acceso a la prestación, pese a que resultaba innecesaria su exigencia.

Incluso la propia autoridad informante expone que "... si bien queda al arbitrio del Instituto determinar si el peticionario cumplió con acreditar el requisito de la edad exigido por la ley y ello en cierto modo implica una discrecionalidad de la entidad, estima que ello no es en sí mismo violatorio del principio de seguridad jurídica, dado que la violación o no a dicho principio se actualizaría en todo caso al momento en que la autoridad no reconozca al familiar el derecho a disfrutar la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, en virtud de no haber acreditado el requisito de la edad, pues en todo caso será hasta ese momento en que el Instituto deberá fundar y motivar su decisión.", dejando en evidencia que la norma en abstracto sí permite una aplicación arbitraria y discrecional, en perjuicio de las personas interesadas.

Por esas consideraciones, este Organismo Nacional sostiene que la disposición transgrede el derecho a la seguridad jurídica de las personas beneficiarias de la prestación del servicio médico, pues a pesar de que cumplan con todos los demás requisitos, será la autoridad competente quien determine si cumplen o no con la edad que, a su juicio, sea la necesaria para gozar de ese servicio médico.

De tal manera que, al no contener una edad mínima de acceso o un parámetro en la propia Ley de Seguridad Social en estudio, ni en la legislación civil local, el legislador yucateco dejó en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados y concedió un amplio margen de aplicación en favor del Instituto, el cual tendrá plena libertad para determinar el cumplimiento del requisito "edad".

Por todas esas consideraciones, así como por lo argumentado en el escrito inicial de demanda, el artículo 67, fracción I, en su porción normativa "y la edad", de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán deberá ser declarado inválido por transgredir el derecho a la seguridad jurídica.

SEGUNDO. Los argumentos expuestos por las autoridades informantes respecto de la validez de la norma impugnada en el segundo concepto de invalidez son infundados, en virtud de las siguientes consideraciones.

En el segundo concepto de invalidez se argumentó que el artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán transgrede los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la seguridad social, a formar una familia y al libre desarrollo de la personalidad.

Lo anterior, ya que establece como motivo para perder el derecho de continuar recibiendo una pensión por fallecimiento del trabajador que la persona beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato, situación que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se constituye como una norma que establece un trato diferenciado e injustificado para continuar siendo beneficiario de la pensión.

A continuación se sintetizan los vicios advertidos por esta Institución Autónoma en la norma combatida:

- Se actualiza una distinción injustificada entre las y los cónyuges supervivientes que deciden volver a tener una relación en pareja y aquellas que no.
- Se configura una distinción injustificada entre los cónyuges supervivientes y el resto de quienes tienen la calidad de beneficiarios.
- Se impide a los cónyuges supervivientes contraer una nueva familia.

No obstante, las autoridades sostienen que la norma es constitucional, primero, porque el Congreso del estado actuó dentro del marco de libertad configurativa que le reconoce la Constitución General respecto del establecimiento de los requisitos de acceso a prestaciones sociales, así como de causas por las cuales se perderá el derecho de recibir o seguir percibiendo una pensión o prestación reconocidas por la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

Conviene reiterar que esta Comisión protectora de los derechos humanos no esgrimió argumentos tendentes a cuestionar si el Congreso yucateco tiene o no atribuciones para legislar respecto de la norma impugnada, pues es claro que conforme al texto constitucional las legislaciones locales tienen permitido regular los requisitos de acceso a las pensiones y prestaciones de las leyes locales de seguridad social.

Sin perjuicio de lo anterior, como ya se expuso, la reglamentación que lleve a cabo el Congreso yucateco en relación con el acceso y formas de terminación a las pensiones y prestaciones sociales por parte del Instituto tienen que ser respetuosas del orden constitucional, particularmente de los derechos humanos. Por lo tanto, al no formar parte de la litis el argumento deberá ser desestimado.

Ahora, como razonamiento principal, las autoridades informantes coinciden en que la norma supera un examen de constitucionalidad y que, por lo tanto, deberá ser reconocida su validez. Cada autoridad lleva a cabo un test con diferentes argumentos para demostrar la regularidad constitucional del precepto reclamado.

De manera preliminar, conviene recordar que, si bien ese Tribunal Constitucional ha empleado el test de proporcionalidad como herramienta para la solución de conflictos en los que haya una colisión entre derechos humanos, lo cierto es que su aplicación se encuentra invariablemente condicionada a la subjetividad de quien lo aplica y del posible argumento de validez o invalidez que considere se actualice en cada caso.

Lo anterior es importante toda vez que la lectura de los informes se advierte que cada autoridad desarrolló los argumentos que mejor consideraban para demostrar que la norma en combate cumple con todas las gradas y, en consecuencia, es constitucional.

Sin embargo, este Organismo Nacional no comparte ni los argumentos expuestos por las autoridades ni la conclusión a la que arriban.

En principio, siguiendo múltiples precedentes de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha determinado que, cuando una norma hace una distinción basada en alguna de las categorías protegidas por el último párrafo del artículo 1 de la Constitución General, lo procedente para determinar su validez es someterla a un *test de escrutinio estricto*, es decir, analizar si la medida: a) cumple con una finalidad constitucional imperiosa, b) está estrechamente vinculada con la finalidad perseguida y c) si es la menos restrictiva posible.⁴

En el caso concreto se estima que la norma impugnada si se basa en una categoría protegida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente respecto del estado civil de las personas, pues en razón de su particular situación serán privadas de continuar gozando de una pensión por muerte del trabajador si contraen nuevas nupcias o llegarán a vivir en concubinato.

Aplicado al caso concreto, la primera grada consistente en determinar si la medida cumple con una finalidad constitucional imperiosa. Al respecto, este Organismo Nacional estima que la norma si la cumple, pues el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General establece los principios y bases de la seguridad social en favor de las personas trabajadoras al servicio del Estado, cuya materialización será a través de los Institutos de Seguridad Social competentes.

Ahora bien, del derecho a la seguridad social deriva el principio de previsión social que dispone la obligación del Estado de establecer un sistema que otorgue tranquilidad y bienestar personal, tanto a las personas trabajadoras en el servicio público como a sus familias, el cual debe estar orientado a mejorar su nivel de vida. Es así como el principio de previsión social tiene como principal objetivo mejorar las condiciones sociales y económicas mediante la protección ante la pobreza, la enfermedad, el desempleo, la discapacidad o los problemas derivados de la vejez, por lo tanto, es una protección que proporciona el Estado.

De dicho principio se puede advertir que el Estado mexicano está obligado a implementar todas las acciones necesarias para permitir a los gobernados el disfrute pleno respeto del referido derecho a la seguridad social, procurando que las pensiones garanticen un nivel decoroso y digno de vida.

Así, una forma de lograrlo es que las instituciones competentes cuenten con solvencia económica que les permitan garantizar el acceso a las pensiones y prestaciones pertinentes

⁴ Tesis de jurisprudencia P/JJ 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."

en cada caso en particular, el cual podrá ser integrado, entre otros, por las aportaciones de los trabajadores y por las cuotas de las entidades patronales.

En ese sentido, en el presente caso se establece que a través de la pérdida del derecho de seguir gozando de la pensión por muerte del trabajador se busca que el dinero que se dejará de otorgar pasará a formar parte de las finanzas del ISSTEY que, posteriormente, será entregado a las y los beneficiarios de alguna de las prestaciones y pensiones reconocidas en la ley que se analiza.

Por lo tanto, se advierte que la medida esta destinada a una finalidad constitucional imperiosa, por lo tanto, pasa la primera grada del test.

Respecto de la segunda grada consistente en dilucidar si la medida está estrechamente vinculada con la finalidad perseguida, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que también puede ser superada.

Como ya se explicó, a través de la norma impugnada se elimina la posibilidad de que los cónyuges supérstites continúen recibiendo una pensión por la muerte del trabajador, con lo que el ISSSTEY dejará de otorgar cierta cantidad de dinero en favor de la persona beneficiaria. En ese sentido, dicha cantidad pasará a formar parte de las cuentas económicas del Instituto que le permitirán continuar cumpliendo con su objetivo constitucional frente a las y los trabajadores al servicio del Estado de Yucatán.

De tal manera que la medida que se analiza si está estrechamente vinculada con la finalidad que se persigue, por lo tanto, esta grada también es superada.

Finalmente, respecto de la última grada referente a identificar si la medida es la menos restrictiva posible para lograr la finalidad, esta Institución Nacional considera que la norma impugnada no supera este nivel de análisis. Ello se debe a que si bien el artículo impugnado cumple con las dos primeras etapas del presente escrutinio, lo cierto es que no es la medida menos restrictiva para lograr la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues tanto el Congreso como órgano legislativo encargado de expedir, reformar y derogar disposiciones legales, como el propio ISSTEY, tenían a su alcance diversas medidas que les permitieran obtener ingresos por diferentes vías con el objetivo de que el referido Instituto pueda continuar cumpliendo con su objetivo constitucional.

En su caso, ante el peor escenario económico del Instituto que le imposibilitara cumplir con sus funciones, el Congreso de la entidad podría destinar ingresos en favor del ISSSTEY de

aquellos programas sociales que no son de primera necesidad y que no cumplen con el objetivo por el cual fueron creados, ya sea por falta de participación e interés ciudadana o por una mala implementación.

Mientras que, respecto del Instituto, este tiene la facultad para llevar a cabo medidas administrativas que le permiten reorganizar sus finanzas y así, poder destinar los recursos que fueran necesarios para poder cumplir con el otorgamiento de las pensiones y prestaciones correspondientes.

Así, ambas autoridades se encuentran obligadas a llevar a cabo todas las medidas a su alcance, hasta el máximo de sus posibilidades, para garantizar la efectividad de los derechos humanos, como es el de seguridad social, y solo en aquellos casos excepcionales en los que a pesar de ese esfuerzo no se pueda conseguir un óptimo estado de eficacia y equilibrio financiero, tendrán la obligación de demostrar fehacientemente que previo a la limitación o restricción del derecho humano, han utilizado todos los recursos que están a su disposición.

Por lo que no bastaba con mencionar que a través de la limitación que impone el artículo impugnado se buscaba salvaguardar la solvencia económica del Instituto para que continúe ejerciendo sus facultades y atribuciones constitucionales, sino que deben existir pruebas que acrediten que en caso de no eliminar la posibilidad de que los cónyuges supervivientes continúen siendo beneficiarios de la pensión por muerte del trabajador se pone en riesgo la estabilidad del ISSTEY.

En suma, este Organismo Nacional considera que la norma impugnada no supera la última grada del test de escrutinio estricto, por lo que se constituye como una medida injustificada y, por tanto, discriminatoria en perjuicio de las y los cónyuges supervivientes beneficiarios que deciden contraer un nuevo matrimonio o vivir en concubinato.

Sobre lo expuesto por las autoridades referentes a que *"una viuda que contrajo matrimonio o está en concubinato, genera diversas consecuencias legales para los efectos de la ley de seguridad social, una de las cuales es que ante un nuevo estado civil cesa el derecho de la pensión por viudez por prescripción expresa de la norma"* y que se presume que una persona beneficiaria que contrae un nuevo matrimonio ya no tiene la necesidad de percibirla, pues el estado de necesidad de la persona cónyuge superviviente desaparece al momento en el que entabla nuevas relaciones de familia, según el principio de solidaridad familiar, debe decirse a la autoridad que tales consideraciones se basan en presunciones

estereotipadas que podrían basarse en roles de género o en una concepción preconcebida de cómo se rigen u organizan las relaciones familiares.

Para esa Comisión, el hecho de volver a formalizar una relación en pareja no implica que la persona beneficiaria dejará de necesitar los ingresos derivados de la pensión, ni que solo uno de los miembros tenga invariablemente la carga de mantener al otro, por lo que las autoridades parten de presunciones estereotipadas.

Al respecto, la Segunda Sala de ese Tribunal Constitucional determinó que lo siguiente:

"[L]a causal de retiro de la pensión por viudez por el inicio de una nueva relación de carácter marital] hace inferir que las razones para retirar la pensión por muerte del trabajador no obedecen a cuestiones económicas sino de otra índole, lo que implica que la ley de alguna manera está "castigando" al cónyuge superviviente que no permanece solo después de la muerte de su esposo o concubinario, pareciera 42 una especie de sanción a la "falta de memoria" de su pareja, porque [...] aparentemente se trata de un asunto económico, aunque en realidad no lo es"

Por lo tanto, como se expuso en la demanda, es claro que las intenciones del legislador no son las de preservar la estabilidad de las prestaciones sociales a las demás personas en la entidad, pues el hecho de contraer una relación formal no implica *per se* que se percibirán nuevos ingresos o que la situación económica del beneficiario mejorará, pues en caso de admitir ese criterio, se estarían basando las relaciones afectivas-familiares en estereotipos puramente económicos. De ahí que sean infundadas las manifestaciones hechas valer por las autoridades informantes, además de basarse en roles de género y estereotipos.

Aunado a lo anterior, la norma sí incide en la decisión personalísima de los cónyuges supervivientes de volver a formar una familia, pues el continuar gozando de un derecho se condiciona a no volver a contraer nupcias o vivir en concubinato, lo cual indirectamente afecta la esfera de derechos de las personas.

Por todas esas consideraciones, no les asiste la razón a las autoridades informantes, por ende, lo procedente será que ese Tribunal Constitucional declare la invalidez del artículo 126, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, por ser incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

⁴ Resuelto en sesión del dieciocho de noviembre de dos mil quince por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, pág. 22.

TERCERO. Son infundados los razonamientos de las autoridades informantes en lo que se refiere al tercer concepto de invalidez.

En el tercer concepto de invalidez esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó la vulneración de derechos humanos en dos vertientes.

En la primera se manifestó que el artículo 3, fracción XXI, de la Ley impugnada, así como la disposición transitoria séptima del Decreto 532/2022 por el que se expidió dicho ordenamiento, transgreden los derechos humanos de seguridad social y de igualdad, así como el principio de previsión social, ya que prevén un "salario regulador" para la determinación de las pensiones que impide se garantice a las personas trabajadoras y a sus familias una vida digna y decorosa, pues no tiene una relación razonable entre las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

En la segunda, se expuso que el artículo séptimo transitorio del Decreto 532/2022 vulnera el derecho de igualdad entre las y los servidoras públicos en transición, ya que la base para calcular las pensiones no es la misma para todos los casos, sin que se advierta una razón justificable para ello, lo que ocasiona que a unos les corresponda una pensión más elevada mientras que a otros, una más baja, cuando obtengan su pensión.

Al respecto, las autoridades refieren de nueva cuenta que el Congreso yucateco tiene plena libertad de configuración legislativa para establecer la forma en la que serán calculadas las pensiones que se otorgarán por parte del ISSTEY, por lo que las disposiciones impugnadas son constitucionales.

Se reitera, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no desconoce ni cuestiona que el legislador de la entidad cuente con atribuciones para reglamentar la materia, pues es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado B), sólo establece las bases mínimas sobre las cuales deberán legislar las entidades federativas en materia de seguridad y previsión social, dando una amplia libertad para que las legislaturas las desarrollen normativamente de acuerdo con sus necesidades.

Sin embargo, lo efectivamente planteado por este Organismo Nacional se refiere al contenido material de las normas y sus implicaciones al momento de ser aplicadas, en ese sentido, el análisis de las disposiciones en combate no gira en función de si fue o no expedida por la autoridad competente, sino que respeten el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, lo cual no acontece en el presente asunto.

En ese sentido, es inatendible e innecesario insistir en que el Congreso tiene facultades constitucionales reconocidas para legislar en la materia.

En términos similares, conviene dar contestación al argumento vertido por la autoridad legislativa respecto de que tratándose de actos legislativos que tienen el carácter de generales, abstractos e impersonales, la garantía de fundamentación se cumple cuando el órgano que los realiza está constitucionalmente facultado para ello, pues actúa dentro de su respectivo ámbito de atribuciones.

Dicha manifestación es infundada, pues la autoridad pierde de vista que si bien se encuentra facultado para regular la materia en el presente asunto -conforme a su propia exposición de motivos- se trata de una medida regresiva cuyo objetivo es garantizar la estabilidad financiera del ISSTEY que le permita continuar cumpliendo su objetivo constitucional.

En ese sentido, es cierto que la restricción o limitación de los derechos humanos no está vedada, sin embargo, tratándose de derechos sociales cuya eficacia depende de medidas presupuestarias, el Congreso se encontraba obligado a: 1) verificar qué otras medidas podrían llevarse a cabo para garantizar la estabilidad del ISSTEY, previo a limitación de derechos y 2) en caso de no existir otra medida, justificar la decisión de manera reforzada, es decir, ir más allá de contar con atribuciones para estatuirlo, sino establecer datos y pruebas que acreditaran la necesidad o urgencia de la medida como último recurso.

Por lo tanto, en el presente asunto, no bastaba con acreditar que el órgano legislativo está constitucionalmente facultado para ello y que actúa dentro de su respectivo ámbito de atribuciones, de tal manera que dicho argumento también deviene infundado.

Ahora bien, el resto de los argumentos vertidos por las autoridades informantes están encaminados a demostrar que el objetivo del legislador fue la restructuración del sistema pensionario para buscar el mayor plazo de vida sostenible del mismo, así como modificar el régimen de pensiones y seguridad social, con la finalidad de poder garantizar el pago de las pensiones actuales y futuras dentro de un marco sano de financiamiento.

Además de que, consideran que el legislador justificó la reforma legal ante los problemas financieros en que actualmente se encuentra el ISSTEY y la necesidad de establecer un porcentaje de aportación por parte de los pensionados para el fondo de pensiones con el fin de asegurar su viabilidad económica y del cobro futuro de las pensiones.

En esa virtud, refieren que el salario regulador en los términos en los cuales se encuentra configurado se justifica por la situación de crisis financiera que enfrenta el Instituto.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que deben ser declarados infundados los argumentos esgrimidos por las autoridades, por las siguientes consideraciones.

En relación con la forma en que el legislador determinó "el salario regulador", no hay justificación constitucionalmente válida para que haya establecido porcentajes inferiores al 100% del promedio de los salarios cotizados para la determinación del monto de la pensión que corresponda.

De tal manera que el Congreso yucateco perdió de vista que el salario regulador, en los términos en los que se configura, implica que, a mayor tiempo de años a promediar los salarios cotizados, será menor el monto del salario regulador o base, lo que impediría que se garantice al trabajador y a su familia una vida digna y decorosa. Ello impide conservar la calidad de vida que tenía antes de salir del servicio, tomando como base el promedio de los salarios cotizados en el último año, previo a la obtención de la pensión correspondiente.

Además, el "salario regulador" es la base para determinar el monto de la pensión sobre el promedio del sueldo cotizado durante los últimos años —ya sean los últimos dos años o veinte años, según sea el caso— a la fecha de baja, que es contraria a la finalidad esencial de la previsión social, consistente en que, al concluir su etapa productiva, el trabajador reciba una pensión que le permita mantener la calidad de vida que tenía al separarse definitivamente del servicio.

Entonces, es indiscutible que la intención de la Legislatura local es efectivamente reducir el monto de la pensión, pues al promediar los salarios cotizados obtenidos en los últimos años, que van desde los dos a los veinte años, previos a la fecha de la solicitud, genera una disminución del monto del "salario regulador" que se empleará para determinar la pensión de que se trate.

Aunado a ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo séptimo transitorio vulnera el derecho de igualdad, pues contrario a lo argüido por las autoridades informantes, la norma transitoria establece una especie de régimen especial aplicable solo a los trabajadores en transición para el cálculo del "salario regulador", el cual es diverso al regulado en el artículo 3, fracción XXI, de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

En ese sentido, la disposición transitoria combatida establece una distinción entre los mismos trabajadores en transición a quienes se les calculará de forma diferenciada el sueldo regulador, pues dependerá de los años que falten por llegar a los treinta años de cotización y del número de meses a promediar sobre los últimos salarios cotizados (24, 36, 48 y 60 meses), a cuyo resultado le aplicará un porcentaje del 100, 95, 93, 91 y 90, según corresponda.

En esa virtud, se reitera que la distinción contenida en norma en análisis no supera un test de escrutinio ordinario, toda vez que para este Organismo Nacional no existe una razón constitucional que justifique esta diferencia, pues la norma pone en situación de desigualdad a los trabajadores en transición, **pese a que todos ellos se encuentran en una situación semejante, es decir, no son pensionados y aun no tienen derecho a pensión.**

Contrario a ello, la norma resulta transgresora a los derechos de los trabajadores en transición, pues la razón de fondo de haber estatuido la fórmula cuestionada en la norma transitoria para la determinación del "sueldo regulador" es reducir el monto de las pensiones, además de que, a juicio de esta Comisión Nacional, la norma no persigue una finalidad constitucionalmente válida, por lo que es claro que el precepto se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad.

En consecuencia, los argumentos enderezados por la representante del Poder Legislativo del estatal, tendientes a demostrar la supuesta constitucionalidad formal y material de las disposiciones normativas impugnadas, deben desestimarse y consecuentemente, declararse la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos de la Ley del Seguro Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

VII. SOLICITUD DE COPIAS

Con fundamento en el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde este momento solicito se expida copia simple de los alegatos que en su oportunidad presenten, los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, del pedimento y manifestaciones que en su caso llegaren a formular la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, respectivamente, así como de cualquier constancia o documento que obre en los autos de la acción de inconstitucionalidad 118/2022 y su acumulada 121/2022.

Por lo expuesto y fundado, a Ustedes Señoras Ministras y Señores Ministros que integran el Pleno de ese Alto Tribunal, atentamente pido:

PRIMERO. Tenerme por presentada reconociendo el carácter con que me ostento.

SEGUNDO. Tener por formulados los presentes alegatos que se derivan de la demanda de acción de inconstitucionalidad 118/2022 y su acumulada 121/2022.

TERCERO. Acordar de conformidad la solicitud de las copias referidas.

PROTESTO LO NECESARIO



Maestra Luciana Montaño Pomposo
Delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

JDIKXPGIADC

019281

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2022 NOV 22 AM 8 58

OFICINA DE ATENCION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Recibido mediante buzón Judicial en (16) folios de
fecha 18 de noviembre 2022, sin anexos

Eli