



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2022**  
**PROMOVENTE: MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA**  
**IBARRA, PRESIDENTA DE LA COMISIÓN**  
**NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS V.S. PODERES**  
**LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE**  
**YUCATÁN**

**HONORABLE SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**YUSSIF DIONEL HEREDIA FRITZ**, mexicano de nacimiento e hijo de padres de la misma nacionalidad y origen, casado, mayor de edad legal, Licenciado en Derecho, con domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones sobre el presente asunto en el predio marcado con el número doscientos ochenta y cuatro letra "B" de la calle veinte letra "A" por tres letra B, tercer piso de la colonia Xcumpich de la ciudad de Mérida, Yucatán, inmueble denominado "Edificio Administrativo Siglo XXI", que ocupa la Consejería Jurídica, ante este Tribunal Pleno expongo:

En mi carácter de Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán, cargo que desempeño a partir del día veintisiete de noviembre del año dos mil veintiuno, fecha en que fui nombrado por el Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, Licenciado en Derecho Mauricio Vila Dosal, y la Secretaria de Administración y Finanzas, por suplencia y en ejercicio de las funciones que le correspondan a la Abogada María Dolores Fritz Sierra, con fundamento en los artículos 61 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 19 del Código de la Administración Pública de Yucatán, personalidad que acredito con la copia fotostática de mi nombramiento que exhibo al presente debidamente certificada por Notario Público del Estado de Yucatán; y en ejercicio de las atribuciones que como representante del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y de su Titular me confieren los artículos 32

1



fracción XI del Código de la Administración Pública de Yucatán, 11, apartado A, fracción I y 71 fracción IX de su Reglamento, solicito se reconozca mi personalidad de Consejero Jurídico y de representante del Gobernador del Estado de Yucatán, para todos los efectos legales pertinentes, asimismo, autorizo como delegados en términos del segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que en mi nombre oigan y reciban toda clase de notificaciones y documentos, hagan promociones, consulten los autos y constancias del expediente, soliciten copias, rindan pruebas, así como para que ejerciten los derechos procesales que correspondan, conjunta y/o separadamente a los ciudadanos Juan José Galicia López, Ana Paulina Ortega Rosado, Gretty Rubí Cerón Llanes, Gabriela Margarita Montejo Díaz, Claudia Etelh Bacelis Alpuche, René Edilberto Canché Uicab, Yuridia Nictaha Muñoz Cruz, Claudia Karina Sáenz Hoil, Víctor Hugo Cruz Peñalver y José Luis Celis Sosa, ante Vuestra Honorabilidad, comparezco a exponer lo siguiente:

Por medio del presente memorial y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 11 párrafo primero y 64 párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrándome en tiempo y forma, dentro de los términos de ley, ocurro a nombre de mi representado a dar contestación a la demanda, que en vía de Acción de Inconstitucionalidad, promueve la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán.

#### ANTECEDENTES



El treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, mediante oficio número 49060/2022 de fecha treinta de agosto del mismo año, suscrito por la Licenciada Socorro del Carmen Díaz Urrutia, Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán, fue notificado a mi representado el acuerdo de fecha veinticinco de agosto del presente año dictado por el Ministro instructor Alberto Pérez Dayán, designado para conocer del procedimiento de Acción de Inconstitucionalidad 118/2022.

Mediante dicho acuerdo fue admitida la demanda en la vía propuesta y con la copia del mencionado escrito y del auto de Presidencia de radicación y turno, se emplazó a mi representado para que dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación del proveído referido, rinda el informe a que se refiere los artículos 23 y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, al encontrarse cerca el periodo de receso de sesiones de este Alto Tribunal, se desglosan los días en el cual se da contestación a la acción de inconstitucionalidad promovida:

FECHA DE NOTIFICACIÓN DE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA.	DÍA QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN.	PLAZO PARA LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.	DÍAS INHÁBILES DEL MES DE SEPTIEMBRE DE 2022	FECHA EN LA QUE EXPIRA EL PLAZO PARA LA RENDICIÓN DEL INFORME ESTABLECIDO EN EL ART. 64 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
---	--	---	--	--





Miércoles 31 de agosto de 2022.	Miércoles 31 de agosto de 2022.	15 días hábiles	14,15 y 16 de septiembre de 2022	Lunes 26 de septiembre de 2022.
---------------------------------	---------------------------------	-----------------	----------------------------------	---------------------------------

#### INFORME

El promovente de esta acción de inconstitucionalidad solicita la declaración de invalidez de los artículos 3, fracción XXI, 67, fracción I, en la porción normativa "y la edad", y 128, fracción VII, inciso a), 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 en el Diario Oficial de la entidad el 21 de julio de 2022.

**Es cierto** que el veintiuno de julio de dos mil veintidós, mi representado promulgó el decreto número **532/2022** por el que se emite la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 55 fracción II de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14 fracción VII del Código de la Administración Pública de Yucatán. Lo anterior, se realizó como parte de las facultades y atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Yucatán y en atención a la situación particular que enfrenta el Sistema de Pensiones de la Entidad.

#### IMPROCEDENCIA

La acción de inconstitucionalidad por la promovente es improcedente por lo que respecta al artículo 128, fracción VII,



inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, en virtud de que el contenido material de dicho dispositivo, previsto en el Decreto 532/2022 por el que se expidió dicho ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la entidad el 21 de julio de 2022, no varió frente al contenido del artículo 69 fracción III de 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 Estado de Yucatán, el viernes 10 de septiembre de 1976.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015, determinó que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados. El segundo aspecto consistente en que la **modificación sea sustantiva o material, ésta se actualizará cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto;** de tal



suerte, que una modificación al sentido normativo, sería considerado como un nuevo acto legislativo.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue. Es decir, la modificación debe impactar el alcance de ésta con **elementos novedosos** que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

Este criterio fue reiterado por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la Acción de inconstitucionalidad 11/2015, misma de la cual resultó la siguiente jurisprudencia:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o



cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

En estas condiciones y aplicando este entendimiento sobre lo que debe considerarse como nuevo acto legislativo, se advierte que la institución jurídica que regula la pérdida del derecho a percibir una pensión de viudez cuando el beneficiario ha contraído nuevamente matrimonio o comience a vivir en concubinato, no sufrió modificación material o sustantiva alguna, frente al artículo 69 fracción III de 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 Estado de Yucatán, el viernes 10 de septiembre de 1976.

Lo anterior, se hace evidente ante la lectura integral de dichas normas jurídicas:

<b>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 Estado de Yucatán, el viernes 10 de septiembre de 1976</b>	<b>Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, publicada mediante Decreto 532/2022 en el Diario Oficial de la entidad el 21 de julio de 2022</b>



<p>Artículo 69.- Concluye el disfrute de una pensión de este modo:</p> <p>...</p> <p>(REFORMADA, D.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2020)</p> <p>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>...</p>	<p>Artículo 128. Reglas para las personas beneficiarias Las personas beneficiarias de pensiones por fallecimiento por riesgos de trabajo y por fallecimiento por causas ajenas al trabajo deberán sujetarse a las siguientes reglas:</p> <p>...</p> <p>VII. Los derechos a percibir pensión se pierden por las siguientes causas:</p> <p>a) Cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato.</p> <p>...</p>
--	--

Como vemos, la institución jurídica prevista en el artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, ya existía en el esquema de pensiones de manera previa a la expedición de la nueva Ley, es decir, no sufrió ningún cambio trascendental frente al artículo 69 fracción III de 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 Estado de Yucatán, el viernes 10 de septiembre de 1976, por lo que los beneficiarios pensionados del Estado de Yucatán ya se encontraban sujetos a la causa de pérdida de la pensión al contraer matrimonio o vivir en concubinato, de modo que la expedición de la nueva Ley no produjo un impacto diferente en el mundo jurídico.

Por lo anterior, podemos concluir que no estamos ante un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, resulta improcedente la acción





de inconstitucionalidad promovida por lo que respecta al artículo 128, fracción VII, inciso a), de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.

### CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

**PRIMERO. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 67 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y LA EDAD".** La Comisión Nacional de Derechos Humanos reclama el artículo 67 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán, en la porción normativa "y la edad" señalando que con ésta se transgrede el derecho a la **seguridad jurídica y el principio de legalidad**.

La norma impugnada es de la literalidad siguiente:

**Artículo 66. Familiares con derecho al servicio médico** Los siguientes familiares de las personas servidoras públicas y personas pensionadas tendrán derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria:

I. La o el cónyuge de la persona servidora pública, a falta del cónyuge, la concubina o concubinario que tenga acreditado dicho carácter en los términos de la legislación aplicable. Si la persona servidora pública o pensionada tiene varias concubinas o concubinarios, ninguna de ellas ni de ellos tendrá derecho a recibir la prestación.

II. Las hijas e hijos menores de dieciocho años, o hasta los veinticinco si dependen económicamente de la persona servidora pública o persona pensionada y se encuentren realizando estudios a nivel medio o superior en los términos y características que determine el instituto, en cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos.

III. Las hijas e hijos con discapacidad, independientemente de su edad, mientras dure su incapacidad. Las hijas e hijos con discapacidad perderán el derecho en cuanto cese esta.

IV. El padre y la madre de la persona servidora pública que vivan en el hogar de esta.

**Artículo 67. Requisitos**



*Los familiares a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, tendrán el derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, si reúnen los siguientes requisitos:*

*I. Que acrediten el parentesco y la edad en los términos de la legislación civil.*

*II. Que dependan económicamente de la persona servidora pública o persona pensionada.*

El organismo que solicita el estudio de constitucionalidad, sostiene erróneamente que el requisito de edad previsto en el artículo 67 de la Ley combatida, 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 -desde su perspectiva- deja en incertidumbre jurídica a las personas interesadas, en perjuicio de los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

No le asiste razón a la accionante ya que si bien la Primera Sala ha sido consistente en referir que el principio de seguridad jurídica aplicable a los actos legislativos impone un deber de claridad y certeza en las leyes, a fin de que las personas sepan a qué atenerse en cuanto a las consecuencias jurídicas de sus actos, así como al margen de acción que las autoridades pueden tener en su esfera de derechos, también ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup> señalar que el

---

<sup>1</sup> Tesis de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTIA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTE OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TERMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Tomo III, Febrero de 1996, página 169, Constitucional, Administrativa, Registro digital: 200214

Tesis de rubro:

Tesis de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala,



principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no impone al legislador el deber de definir pormenorizadamente cada uno de los vocablos o palabras usados en el texto de la norma, pues ello haría interminable y exhaustiva la función legislativa.

De este modo, basta que la ley precise los elementos esenciales respecto de un deber y que la referencia a éstos sea lo suficientemente comprensible por cualquier persona, ya que así se genera seguridad jurídica en cuanto a los deberes impuestos o los requisitos a considerar para actuar conforme a la norma.

En este contexto, los requisitos señalados en el artículo 67 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán, en particular 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 de la propia Ley.

Lejos de conferir un excesivo margen de discrecionalidad al Instituto, el requisito exigido a los familiares de las personas servidoras públicas y personas 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. Se trata de un simple requisito que permite al Instituto la plena identificación del familiar solicitante,

---

Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 267, Constitucional, Registro digital: 171433.



para muchos propósitos como pueden ser estadísticos, proyecciones, estimaciones financieras, a partir del conocimiento de la edad de quien va a gozar de un servicio que prestará el Instituto.

Contrario a lo sostenido por la accionante, el hecho de que la Ley no defina un máximo o mínimo de edad, no vulnera los principios de legalidad y certeza jurídica, sino que acota el margen de acción del Instituto. Por ello, resulta perfectamente compatible con el derecho a la seguridad jurídica que la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán establezca de manera genérica el requisito de la edad, porque de este modo los familiares a que se refiere la fracción IV del artículo 66 de la Ley, tendrán el derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, exhibiendo cualquier documento suficiente que permita al Instituto conocer la edad del peticionario, así como los demás requisitos previstos en la normativa en comento.

Máxime 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 autoridad, siguiendo el criterio de la Primera Sala al resolver el Amparo en Revisión 166/2013, resulta que ello en sí mismo no es 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.



Sirve de apoyo la siguiente tesis:

**CENTROS CAMBIARIOS. LOS ARTÍCULOS 81-A Y 81-B DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO, ASÍ COMO QUINTO Y OCTAVO TRANSITORIOS DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE AGOSTO DE 2011, ESTABLECEN DE MANERA CLARA Y PRECISA LOS REQUISITOS PARA LA OPERACIÓN DE AQUELLOS, POR LO QUE NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.** De los preceptos citados, se advierte que establecen de manera clara y precisa el procedimiento para la obtención del registro como sociedad anónima, ya que de acuerdo con el artículo 81-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, es requisito que el objeto social de los centros cambiarios consista en la realización habitual y profesional de las operaciones a que se refiere el artículo 81-A de dicha ley; que agreguen a su denominación social la expresión "centro cambiario"; que cuenten con establecimientos físicos destinados exclusivamente a la actividad de su objeto social; así como que acompañen a su solicitud la relación e información de las personas que directa o indirectamente pretendan mantener una participación en el capital social. Asimismo, parte del trámite del procedimiento a seguir, se encuentra previsto en el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforma aquella ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 2011, el cual establece que dentro del plazo previsto en el artículo segundo transitorio (240 días naturales) en el que entrará en vigor el decreto, las sociedades que pretendan registrarse como centro cambiario deberán efectuar el registro correspondiente ante el Servicio de Administración Tributaria. Por su parte, el artículo octavo transitorio del mismo decreto dispone que una vez cumplido dicho plazo las sociedades que se encuentren registradas como centros cambiarios ante el Servicio de Administración Tributaria, por ministerio de ley, quedarán registradas ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Como se ve, en los artículos se prevé claramente el procedimiento a seguir para registrarse como sociedad anónima en tanto precisa los requisitos para conseguir dicho registro, además de que brinda seguridad a las sociedades registradas, pues prevé anotaciones en la página de internet de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la que se podrán consultar las anotaciones de cada centro cambiario.



De igual forma, los referidos artículos transitorios mencionan los lineamientos para efectuar el registro como sociedad anónima y también prevén que una vez que entre en vigor el decreto legislativo, perdurará el mencionado registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que los numerales aludidos son constitucionales a la luz del principio de legalidad.

Por los motivos expuestos, es que resulta infundado el concepto de invalidez planteado por la parte accionante, debiendo declararse la constitucionalidad del artículo 67 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán, en la porción normativa "y la edad", por respetar los principios de seguridad jurídica y legalidad reconocidos en la Constitución.

**SEGUNDO. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE YUCATÁN.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos reclama el artículo 128 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán, en la parte que establece que las personas beneficiarias de pensiones por fallecimiento por riesgos de trabajo y por fallecimiento por causas ajenas al trabajo, perderán el derecho a percibir pensión cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato.

El artículo impugnado es el siguiente:

**Artículo 128. Reglas para las personas beneficiarias**

*Las personas beneficiarias de pensiones por fallecimiento por riesgos de trabajo y por fallecimiento por causas ajenas al trabajo deberán sujetarse a las siguientes reglas: (...)*

**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.**



A criterio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 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, pues desde su perspectiva, establece un trato diferenciado e injustificado para continuar siendo beneficiario o beneficiaria de la pensión entre las y los cónyuges supérstites 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. Asimismo, la Comisión expone que la disposición del numeral 128 coarta el derecho al libre desarrollo de la personalidad, al situar la formación de una familia nueva como causal de pérdida de los beneficios de las pensiones de viudez.

En cuanto al principio de **igualdad y no discriminación**, hay que comenzar por destacar que no toda distinción de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Tesis de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Constitucional, Registro digital: 2012594



Para poder determinar si una diferencia de trato es razonable, la Suprema Corte ha reconocido que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros, el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad<sup>3</sup>. En particular, cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), la Primera Sala ha dicho que el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida, para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad<sup>4</sup>.

Tratándose del estado civil, la Primera Sala, al resolver el Amparo Directo en Revisión 597/2014 sostuvo que el estado marital se encuentra relacionado estrechamente con la libertad personal, la dignidad y la libertad de pensamiento, y atiende a la decisión autónoma de entrar o no en una relación personal permanente - jurídica o de hecho- con otra persona, y de la cual se crean consecuencias de la misma índole, dependiendo de dicho estado.

<sup>3</sup> Tesis de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Primera Sala, Constitucional, Registro digital: 169877.

<sup>4</sup> Tesis de rubro: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Primera Sala, Constitucional, Registro digital: 2010315.





Así, atendiendo al principio *pro persona* y a la interpretación evolutiva y sistemática de los derechos humanos, para efectos de categorías sospechosas, la Primera Sala Consideró que la igualdad o distinciones de condiciones entre los cónyuges y los concubinos, deben considerarse dentro de la categoría de estado marital, y por lo tanto, dentro de las categorías consideradas como "sospechosas" que requieren de un escrutinio de constitucionalidad estricto<sup>5</sup>.

Es importante recalcar que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada, lo que se traduce en la labor de los juzgadores de llevar a cabo un escrutinio estricto de las distinciones, basadas en aquéllas que garanticen que tengan una justificación muy robusta.

En cuanto al test del escrutinio estricto, la jurisprudencia de la Primera Sala <sup>6</sup>señala que:

- I. En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una **finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional, es decir, debe

---

<sup>5</sup> Tesis de rubro: "ESTADO CIVIL COMO CATEGORÍA SOSPECHOSA. LA IGUALDAD O DISTINCIONES DE CONDICIONES ENTRE LOS CÓNYUGES Y LOS CONCUBINOS PERTENECEN A LA CATEGORÍA DE ESTADO MARITAL, POR LO QUE LAS NORMAS QUE LAS ESTABLEZCAN DEBEN SER OBJETO DE ESCRUTINIO ESTRICTO PARA DETERMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Constitucional, Civil, Primera Sala, Décima Época, Registro digital: 2011878

<sup>6</sup> Tesis de rubro: CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Constitucional, Primera Sala, Registro digital: 2010595.



- perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible;
- II. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente **vinculada** con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos; y
- III. Finalmente, la distinción legislativa debe ser **la medida menos restrictiva** para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

Respecto a la finalidad que persigue la norma, debemos comenzar por resaltar que la Exposición de Motivos de la Ley señaló que los recursos del Estado atraviesan por una fase crítica con proyecciones que difícilmente soportarían las cargas de sostener pensiones, cuya necesidad no se justifica. Las transformaciones del esquema de pensiones, incluyendo el esquema de pérdida del derecho a percibir una pensión aquí analizado, persiguen una finalidad constitucionalmente válida, en la medida en que permiten que las prestaciones de seguridad social se sigan financiando de manera colectiva y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado B del numeral 123 del Pacto Federal que, a su vez, es coincidente con los criterios y convenios de la Organización Internacional del Trabajo, que ha desarrollado material suficiente para explicar la naturaleza colectiva de la seguridad social, que se construye con las aportaciones del empleador, del Estado y del trabajador.

Es precisamente a través de éstos que se puede lograr el cumplimiento de la garantía de seguridad social de los trabajadores del Estado y continuar con el financiamiento colectivo, tal y como se establece en el Convenio 102 de la



Organización Internacional del Trabajo. Transformar la Ley de Seguridad Social local, constituye la vía para obtener los recursos necesarios que aseguren que los derechohabientes sigan gozando las prerrogativas mínimas de seguridad.

Es cierto que los recursos que forman parte de las pensiones y éstas, no son producto de la "generosidad del Estado", pero es importante resaltar que la pensión, al igual que el resto de las prestaciones de seguridad social, proviene de aportaciones múltiples que también corresponden al Estado, por lo que evidentemente el reconocimiento de una pensión a quien no tiene derecho o necesidad para percibirla, merma el sistema financiero que hace posible el esquema de pensiones en su conjunto.

En este punto, al tener un sistema que no podrá sostenerse en los términos actuales, resultaba indispensable modificarlo para que la dinámica sea financierable y las prestaciones sigan siendo posibles, por lo tanto, el fin perseguido por la norma que prevé la pérdida del derecho a percibir la pensión por viudez cuando se contrae un nuevo matrimonio, persigue un objetivo constitucionalmente importante que es garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones para que el Estado de Yucatán haga posible el derecho a la seguridad social de las presentes y futuras generaciones, conforme al numeral 123 del Pacto Federal.

Ahora bien, respecto al vínculo entre la distinción legislativa prevista en la fracción VII del artículo 128 y la finalidad constitucionalmente imperiosa, el nexo o relación, resulta evidente pues si la reforma pretendió garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones del Estado de Yucatán, y la norma combatida establece un supuesto de pérdida del derecho a percibir una pensión por fallecimiento como lo es el hecho de que



la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato, es claro que tal medida está totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, pues permitirá que el Instituto "deje de pagar" una pensión a una persona cuya presunción de necesidad de percibirla ha sido superada.

No hay que perder de vista que la pensión de viudez -como ha sido reconocida por la Primera Sala en el Amparo en Revisión 404/2018- tiene como objeto **garantizar la subsistencia de quien vivió con el asegurado** -o pensionado fallecido- hasta la fecha de su deceso, ya sea su cónyuge o concubino o concubina, pues se presume la necesidad de percibir una pensión del o de la cónyuge, concubino o concubina supérstite. Pero ante un cambio en el estado civil y la pérdida de la condición de viudez, **la presunción de necesidad se destruye**, pues la condición que colocaba al o la cónyuge, concubino o concubina supérstite en ese estado de necesidad, desaparece al momento en el que entabla nuevas relaciones de familia.

El Convenio sobre la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 60 nos habla de esta presunción:

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.

De este modo, conforme a nuestra legislación local y bajo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya mencionado, la figura de la pensión de viudez surge como consecuencia de la presunción de un estado de necesidad en que se encuentra el o la viuda, a quien la ley le reconoce la posibilidad de solicitar la pensión para su subsistencia, por lo que es claro que el estado de necesidad del viudo o viuda supérstite constituye el origen y fundamento de la existencia de esta pensión.

En consecuencia, si el viudo o viuda supérstite contrajo nuevas nupcias o comenzó a vivir en concubinato, nos encontramos ante una destrucción total de esta presunción, pues en el nuevo escenario, ahora se presume que ya no se encuentra en ese estado de necesidad, por un **principio de solidaridad familiar**.

El principio de solidaridad familiar, reconocido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se traduce en una pauta de comportamiento para los miembros de determinado núcleo familiar, a partir del cual tienen el deber de apoyar a los integrantes de la familia que se encuentren en situaciones apremiantes o de necesidad. Es decir, se trata de una adhesión circunstancial de unos individuos con otros, situación que se inspira en una expectativa de asistencia recíproca<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Tesis de rubro: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS A CARGO DE LOS ASCENDIENTES, DESCENDIENTES, HERMANOS O PARIENTES COLATERALES HASTA EL CUARTO GRADO DERIVA DE UN PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD FAMILIAR." Primera Sala, Décima Época, Civil, Registro Digital: 2007725.



Así, la existencia de nuevos vínculos civiles y afectivos de la persona cónyuge beneficiaria produce una expectativa de ayuda recíproca denominada solidaridad familiar entre ellos, que se actualiza ante un escenario de necesidad y que destruye la presunción invocada, lo cual permite concluir que la distinción legislativa prevista por el legislador en el artículo 128 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán, en la parte que establece que las personas beneficiarias de pensiones por fallecimiento por riesgos de trabajo y por fallecimiento por causas ajenas al trabajo perderán el derecho a percibir pensión cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato, **es una medida de nivel de restricción mínima**, que no coloca en estado de riesgo o necesidad a las personas sujetas a la misma.

En las condiciones relatadas, no puede estimarse como injustificada ni irrazonable la decisión del legislador al prever como causa de pérdida de la pensión que la persona cónyuge o concubina beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato, pues se insiste en que si bien el legislador diferencia entre las personas viudas que deciden no formar un nuevo vínculo familiar y afectivo con otras personas, frente a las que sí deciden hacerlo, se trata de una medida plenamente justificada, razonable y no excesiva que persigue una finalidad constitucionalmente válida que es preservar el sistema de pensiones en el Estado de Yucatán.

En otro orden de ideas, es necesario abordar las manifestaciones de la Comisión respecto al **libre desarrollo de la personalidad y el derecho a formar una familia**. La institución promovente plantea que la pérdida de las pensiones de viudez por modificaciones en



el estado civil, configura una intervención arbitraria en decisiones exclusivamente personales de los derechohabientes.

Contrario a lo señalado por la accionante, la norma no sanciona el proyecto de vida de las y los cónyuges o concubinos supérstites. El contenido del derecho al libre desarrollo de la personalidad consiste en que toda persona pueda elegir de forma libre y autónoma su proyecto de vida, esto es, la manera en que logrará sus metas y objetivos. En ese contexto, toda persona soltera tiene el derecho a decidir libremente si conforma algún tipo de unión con otra de acuerdo con sus propios intereses, inquietudes y necesidades. Esta unión puede ser jurídica o de hecho, por ejemplo puede hacerlo a través del matrimonio o el concubinato<sup>8</sup>.

La disposición en el artículo 128 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán, en la parte que establece que las personas beneficiarias de pensiones por fallecimiento por riesgos de trabajo y por fallecimiento por causas ajenas al trabajo perderán el derecho a percibir pensión cuando la persona cónyuge beneficiaria contraiga nupcias o comience a vivir en concubinato, de ningún modo constituye una intervención arbitraria en las decisiones personales de las personas beneficiarias, pues la Ley no obstaculiza, ni impone una carga ni interfiere en el derecho de las personas viudas a contraer nuevas nupcias o vivir en concubinato, sino solamente, como se ha planteado, establece la pérdida del derecho a percibir la pensión

<sup>8</sup> Tesis de rubro: "RÉGIMEN PATRIMONIAL EN EL CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 273, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, AL IMPONER LAS REGLAS RELATIVAS A LA COMUNIDAD DE BIENES, ES CONTRARIO AL DERECHO DE LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD." Primera Sala, Undécima Época, Civil, Constitucional, Registro digital: 2024618



al haberse destruido la presunción de necesidad que existía por su entonces condición de viudez.

Por todos los motivos aquí expuestos, es que debe sostenerse la validez y constitucionalidad de artículo 128 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán, pues de ningún modo viola el principio de igualdad ni el libre desarrollo de la personalidad y la familia.

**TERCERO. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3 FRACCIÓN XXI DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE YUCATÁN Y DEL ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ DICHO ORDENAMIENTO.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita la invalidez del artículo 3 fracción XXI de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán y del Artículo Séptimo Transitorio del Decreto 532/2022 por el que se expidió dicho ordenamiento al considerar que el esquema de pensiones en lo que se refiere al concepto del "salario regulador" viola el derecho humano a la seguridad social y el derecho a la igualdad.

Las normas combatidas sostienen lo siguiente:

**Artículo 3. Definiciones**

**Para los efectos de esta ley, se entenderá por:**

...  
**XXI. Salario regulador:** equivale al ochenta y cinco por ciento del promedio ponderado de los salarios de cotización que percibió la persona servidora pública durante los últimos veinte años de su vida activa como trabajador en una o más entidades públicas, previa actualización con base en el índice nacional.

**Séptimo. Salario regulador de las personas servidoras públicas en transición.**





Tratándose de las personas servidoras públicas en transición, el salario regulador a que se refiere la fracción XXI del artículo 3 de esta ley, será un porcentaje del promedio ponderado de los últimos salarios de cotización que hubiera percibido la persona servidora pública, previa actualización con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, dependiendo de los años que a la fecha de entrada en vigor de este decreto le falten para cumplir treinta años de cotización conforme a la siguiente tabla:

Años que faltan para cumplir 30 años de cotización al momento de la entrada en vigor de esta ley	Número de meses a promediar	Porcentaje
0	24	100.00%
1 y 2	24	95.00%
3 y 4	36	93.00%
5 y 6	48	91.00%
7 o más	60	90.00%

Al analizar la constitucionalidad de las normas citadas, debemos partir por reconocer que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el poder legislativo tiene un amplio margen de configuración legislativa cuando se trata de asegurar financieramente el sistema pensionario y conservar la seguridad social de los trabajadores del Estado. Lo anterior, se debe a que es esta autoridad, y no el Poder Judicial, quien se encuentra en una mejor posición para considerar qué medidas o ajustes legislativos son necesarios para garantizar un equilibrio entre los aspectos financiero, económico y social que haga viable un sistema como el de las pensiones.

La parte promovente ignora que la motivación reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u



otro bien relevante desde el punto de vista constitucional<sup>9</sup>, cuestión que no se presenta en el caso que nos ocupa, pues tales modificaciones, en particular la integración y diseño del "salario regulador" que opera para las personas servidoras públicas en transición, no afecta ningún derecho fundamental en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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, esto es, actúa dentro de su respectivo ámbito de atribuciones y la garantía de motivación se respeta cuando las disposiciones legales que se emiten, se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente tuteladas, sin que cada una de las hipótesis normativas que las integran tengan que ser materia de una motivación específica<sup>10</sup>.

No obstante, esta baja exigencia de motivación legislativa, en la exposición de motivos del Decreto 532/2022 por el que se expidió la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán, el poder legislativo hizo hincapié en la necesidad de la figura del salario regulador, señalando lo siguiente:

**SALARIO REGULADOR**

*Actualmente, para determinar el monto a recibir por pensión, se considerará sueldo último el promedio mensual de todas las percepciones computables al servidor público, correspondientes a los 2 años inmediatos anteriores a la fecha de la baja que emita la entidad pública en la que laboraba. Esta reforma que se plantea pretende evitar futuros abusos que podrían generarse en la última etapa de la vida laboral accediendo a salarios más elevados para llevarse una pensión más elevada sin haber cotizado en ese nivel.*

<sup>9</sup> Tesis de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS" Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Pleno, Constitucional, Jurisprudencia, Registro digital: 165745.

<sup>10</sup> Tesis de rubro: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA", Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Séptima Época, Constitucional, Registro Digital: 232351.



Es preciso recordar que tal y como estipula la exposición de motivos del Decreto, el incremento poblacional es superior a la capacidad del esquema de pensiones y se estima que dentro de los próximos años el número de personas en edad de jubilación aumentará de manera exponencial, lo que significará un desbalance en el presupuesto del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (ISSTEY), por lo que fue indispensable modificar sustancialmente el sistema, que se tornó inviable y fue rebasado por el incremento en la esperanza de vida, el decremento en la tasa de crecimiento de nuevos trabajadores, el mal diseño de un sueldo regulador y la insuficiencia de aportaciones. Los factores expuestos representan un cambio trascendental en las circunstancias que existían al momento de planear el sistema pensionario vigente, situación que de continuar así generaría una ruinoso descapitalización, toda vez que el importe de los egresos por prestaciones crecería hasta alcanzar niveles inaceptables, poniendo en riesgo la seguridad económica de los pensionados actuales y futuros, e incluso la fuente de trabajo que da origen al sistema de pensiones, por lo que es necesaria una adaptación que permita mayor rentabilidad presupuestal.

En esas condiciones, si el legislador consideró -tal y como lo hizo en la exposición de motivos del Decreto impugnado- que el régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se encontraba en una crisis financiera y que esto podría reducir su capacidad para hacer frente a sus obligaciones, en razón principalmente del sistema de pensiones que se ha visto afectado por el aumento en la esperanza de vida y la edad promedio de retiro, es claro que la figura del salario regulador descrito en el artículo 3 fracción XXI de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán y del Artículo Séptimo Transitorio del Decreto 532/2022 por el que se expidió dicho ordenamiento, se encuentra plenamente



justificado, pues de no hacerlo, al Instituto le sería imposible cumplir con su obligación constitucional de garantizar el derecho constitucional a la jubilación de los trabajadores al servicio del Estado.

La intención de utilizar "promedios" es controlar la capacidad financiera del ISSTEY y, sobre todo, evitar que se logren pensiones que disten de lo que el trabajador cotizó durante toda una vida. 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 anteriormente expuesta, sirve para explicar por qué 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, para lo cual, es importante mencionar que **no todos los trabajadores y/o pensionados se encuentran sujetos a la figura del "salario regulador"**. La normativa transitoria de la Ley, establece un ámbito de aplicación el cual comprende tres grupos de personas, siendo éstos los siguientes<sup>11</sup>:

- Nuevas generaciones, es decir aquellas personas que ingresaron ante el Instituto de Seguridad Social de los

<sup>11</sup> "Cuarto. Personas pensionadas o con derecho a pensión

Las personas servidoras públicas que estén disfrutando una pensión a la fecha de entrada en vigor de este decreto la mantendrán en los términos y condiciones en que la obtuvieron. Lo mismo aplicará para las personas servidoras públicas que hubieran cumplido con los requisitos para el acceso a la jubilación voluntaria o jubilación necesaria reguladas por las fracciones I y II del artículo 63 de 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 que se abroga hasta antes de la entrada en vigor del presente ordenamiento. "

"Sexto. Personas servidoras públicas en transición

Las personas servidoras públicas que se hayan afiliado al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, con fecha anterior a la entrada en vigor de este decreto y que no estén en el supuesto de su artículo cuarto transitorio, serán consideradas como personas servidoras públicas en transición, a las cuales les aplicarán las excepciones descritas en los siguientes artículos transitorios."



- Trabajadores del Estado de Yucatán, a partir del día 22 de julio del año 2022;
- Personas pensionadas o con derecho adquirido a pensión, las cuales tal y como señala el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Seguridad Social, comprende a aquellos que ya tienen el carácter de jubilados o pensionados, o quienes a la entrada en vigor de la nueva ley, ya habían cumplido con los requisitos para el acceso a la jubilación voluntaria o jubilación necesaria reguladas en las fracciones I y II del artículo 63 de 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, ya abrogada; y
  - Personas en Transición, que corresponde a aquellas personas que se hubieren afiliado al Instituto con fecha anterior a la entrada en vigor de la nueva ley, pero que no hayan cumplido con los requisitos para acceder a una jubilación voluntaria o necesaria, a las cuales se les aplicarán las excepciones descritas en los transitorios del séptimo al décimo cuarto, esto de conformidad a lo establecido en el artículo Sexto Transitorio.

El salario regulador sirve como criterio de cálculo para el primer y tercer grupo, es decir, las personas que ingresaron ante el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, a partir del día 22 de julio del año 2022 o las personas que a la entrada en vigor de la nueva Ley no habían cumplido con los requisitos señalados en la ley ya abrogada para acceder a una jubilación voluntaria o necesaria.

Si bien 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, esto **de ningún modo viola el principio de igualdad**, lo cierto es que la parte accionante pierde de vista que conforme a la teoría de los derechos adquiridos, la pensión no es un derecho que adquieran



los trabajadores al momento en que empiezan a laborar y a cotizar al Instituto, dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de los requisitos respectivos, por lo que, mientras éstos no se cumplan, la pensión constituye una expectativa de derecho, de lo que se sigue que la variación en la base del cálculo de la pensión establecida en la Ley para las personas que aún no han adquirido el derecho a ella, no puede considerarse violatoria al principio de igualdad.

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 lo 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 tercer grupo no poseen derecho alguno a que se calcule el monto de su pensión -futura- de un modo u otro, toda vez que el derecho a pensionarse se encuentra sujeto a que cumplan con un determinado número de años de servicio y los parámetros de edad exigidos por la norma.

En materia tributaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en múltiple jurisprudencia que el principio de equidad radica en que las disposiciones tributarias **deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una situación idéntica** y de manera desigual a los contribuyentes que se ubiquen en una situación diversa<sup>12</sup>. En esa misma lógica, no existe violación al principio de igualdad cuando el esquema de pensiones regula la forma de cálculo de las pensiones a través del salario regulador de forma distinta para grupos de personas que se encuentran en situaciones jurídicas diversas, por un lado quienes a la fecha de expedición de la Ley ya cumplían los requisitos para jubilarse, frente a quienes en esa misma fecha aún no habían cumplido con

<sup>12</sup> Tesis de rubro: "de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL". Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 35, registro 192290.



los requisitos para acceder a una jubilación voluntaria o necesaria.

Sólo si la desigualdad produce distinción entre situaciones jurídicas que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable, podría considerarse una violación al principio de igualdad, pues como ha insistido la Corte, a iguales supuestos de hecho, deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas. Lo anterior, significa que no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción.

De lo anterior, se concluye que, **al no encontrarse en situaciones iguales los nuevos trabajadores y los trabajadores en transición frente a quienes ya adquirieron el derecho a pensionarse**, el hecho de que la Ley no los trate de forma idéntica en lo que se refiere a la forma en que se calculará el monto de su pensión, no transgrede el principio de igualdad reconocido en la Constitución, ya que existe una justificación constitucionalmente válida -ya expuesta- para que el legislador decidiera diseñar el sistema de pensiones, en particular la figura del salario regulador, del modo que lo hizo.

Por otro lado, de la lectura de la jurisprudencia antes citada, se concluye además que de ningún modo se violan los **derechos de seguridad y previsión social** previstos en el artículo 123 constitucional, principalmente respecto a la fracción XI de su apartado B), pues los nuevos trabajadores y los trabajadores en transición siguen contando con los beneficios de seguridad social que la Constitución exige, pues si bien dicho numeral prevé el derecho a la jubilación, éste también otorga plena facultad al legislador para regular el esquema de pensiones sin limitación o condición alguna.

Sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia del Pleno:



**ISSSTE. LA MODIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA TENER DERECHO A UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN, DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS O DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).** El artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los derechos mínimos de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, como son entre otros, la jubilación, invalidez, vejez y muerte, sin señalar los términos o condiciones conforme a los cuales deberán otorgarse las prestaciones correspondientes, de lo que se sigue que la facultad conferida al legislador para regular tales aspectos no encuentra en el citado precepto constitucional limitación o condición alguna. En ese orden, de la exposición de motivos de la ley reclamada se advierte que la razón fundamental que originó la reforma al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es la crisis financiera por la que atraviesa y que reduce su capacidad para hacer frente a sus obligaciones, siendo el problema más grave el pago de las pensiones, lo que se explica porque con el paso de los años la esperanza de vida se ha incrementado y la edad promedio de retiro ha disminuido, lo que genera un incremento en su duración, habida cuenta que el número de cotizantes por pensionado se ha reducido considerablemente; también, el Instituto presenta un déficit de flujo de caja que año con año tiene que ser subsidiado por el Gobierno Federal ante un mayor requerimiento de servicios de salud, además de que el perfil epidemiológico de la población cambió de enfermedades infecciosas a enfermedades crónico degenerativas que son más costosas y prolongadas. En esas condiciones, el establecimiento de una edad mínima para poder gozar de una pensión de jubilación o el aumento en el caso de las de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, se encuentra plenamente justificado, motivo por el que no existe violación a la garantía de seguridad social contenida en el citado precepto constitucional.

Se insiste, la modificación no sólo es una necesidad justificada en razón del estado financiero del Instituto, sino que de ninguna manera vulnera el principio de progresividad que debe imperar en el derecho a la seguridad social, habida cuenta que dichas modificaciones no restringen ni menoscaban las prestaciones relativas al seguro de jubilación, de retiro en edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global que regulaba la anterior Ley, sino en todo caso, se trata de un ajuste que permite que sea sostenible en el tiempo el derecho a acceder a una pensión para la totalidad de los trabajadores al servicio del Estado.





Sirve de apoyo la siguiente tesis, por ser exactamente aplicable al caso:

**ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO VIOLAN NORMAS INTERNACIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).** No puede estimarse que las modificaciones al anterior sistema de pensiones y el incremento de las cuotas a cargo del trabajador, sean contrarias al principio de progresividad de los derechos sociales que prevé el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 1 del Protocolo de "San Salvador", adiciona a dicha Convención, así como el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, habida cuenta que dichas modificaciones no restringen ni menoscaban las prestaciones relativas al seguro de jubilación, de retiro en edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global que regulaba la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983.

No se vulnera este principio, pues al tratarse el objetivo de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán de garantizar o sostener la viabilidad del Instituto y, a su vez, de las pensiones y jubilaciones y demás derechos de los trabajadores tanto en activo como ya jubilados al Servicio del Estado de Yucatán, esta aplicación en este sentido del principio se encuentra justificada, pues como ya se ha abordado, ésta implica un beneficio en pro de la colectividad, principalmente el de todos los trabajadores al servicio del estado de Yucatán tanto en activo como los ya jubilados.

Sirve de apoyo la tesis siguiente:

**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.** El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política



de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto, es que se sostiene la regularidad constitucional de los artículos 3 fracción XXI de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán y del Artículo Séptimo Transitorio del Decreto 532/2022 por el que se expidió dicho ordenamiento, pues el esquema de pensiones en lo que se refiere al concepto del "salario regulador" de ningún modo viola el derecho humano a la seguridad social y el derecho a la igualdad como erróneamente sostiene la accionante.

## PRUEBAS

**1.- DOCUMENTAL PÚBLICA**, consistente en la copia certificada ante Notario Público del Estado de Yucatán, del nombramiento hecho



a mi favor por el Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, Licenciado en Derecho Mauricio Vila Dosal, y la Secretaria de Administración y Finanzas, por suplencia y en ejercicio de las funciones que le correspondan a la Abogada María Dolores Fritz Sierra de fecha veintisiete de noviembre del año dos mil veintiuno

**2.- DOCUMENTAL PÚBLICA,** consistente en la copia certificada del Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán de fecha veintiuno de julio del año dos mil veintidós, en el cual salió publicado el Decreto número 532/2022, mediante el cual se emite la Ley de Seguridad Social del Estado de Yucatán.

**3.- INSTRUMENTAL PÚBLICA,** que hago consistir en todas y cada una de las actuaciones de este procedimiento en lo que me beneficien.

**4.- PRESUNCIONES LEGALES Y HUMANAS,** en todo lo que me favorezcan.

Por lo expuesto y fundado;

**A ESA HONORABLE SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ATENTAMENTE PIDO SE SIRVA:**

**1.-** Tenerme por presentado, con el presente memorial y documentos que acompaño, contestando, en tiempo y forma, la presente Acción de Inconstitucionalidad.

**2.-** Tener por ofrecidas las pruebas que se relacionan y admitirlas conforme a Derecho.

**3.-** En atención a todo lo considerado, al haberse desestimado los conceptos de invalidez invocados por la parte actora, solicito que mediante sentencia se declare la constitucionalidad y validez del Decreto número 532/2022 de fecha cuatro de mayo del año dos mil veintidós, mediante el cual se modifica la Constitución

En el Sobre que se agacha

Nota:

El anexo en (1) está en copia certificada y sus  
firmas se reciben en condiciones de autenticidad que se observan



Juntos transformemos  
**Yucatán**  
GOBIERNO ESTATAL 2018 - 2024

**CJ**  
CONSEJERÍA  
JURÍDICA

PROTESTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ



Política del Estado de Yucatán, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán, en materia de reforma al Poder Judicial del Estado de Yucatán.

4.-Asimismo y en estricto acatamiento a la circular 12/2009 de fecha dieciocho de marzo de dos mil nueve, emitida por el Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, solicito faculte a los delegados nombrados en este asunto el uso de cámaras, grabadoras o lectores ópticos para la reproducción electrónica de las actuaciones judiciales que emanen del presente asunto, previa autorización que al momento de su uso otorgue el Secretario adscrito a dicho Juzgado Federal y constancia que de ello se deje en autos, con excepción de los documentos o textos cuya difusión esté reservada por disposición legal expresa o si previamente debe mediar una notificación personal a la parte interesada en obtener la reproducción.

Protesto lo necesario, en la Ciudad de Mérida, Capital del Estado de Yucatán, Estados Unidos Mexicanos a los veintiséis días del mes de septiembre del año dos mil veintidós.

ATENTAMENTE

LIENCIADO EN DERECHO YUSSIF DIONEL HEREDIA FRITZ,  
CONSEJERO JURÍDICO, EN MI CARÁCTER DE REPRESENTANTE  
DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE YUCATÁN.

JJGL/ANOR/GRILL/MUM