

**AMPARO EN REVISIÓN 1148/2016**  
**QUEJOSO Y RECURRENTE: LORENZO**  
**TORRES VARGAS**  
**RECURRENTE ADHESIVO: INSTITUTO**  
**DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL**  
**DEL ESTADO DE TAMAULIPAS**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**  
**SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA**  
**COLABORÓ: MARÍA FERNANDA HERNÁNDEZ ANDIÓN**

**Vo. Bo.**  
**MINISTRO**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiuno de junio de dos mil diecisiete.**

**COTEJADO:**

**VISTOS**  
**y**  
**RESULTANDO**

**PRIMERO. Demanda de amparo.** Por escrito presentado el nueve de febrero de dos mil quince, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Tamaulipas, Lorenzo Torres Vargas, por su propio derecho, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y actos siguientes:

*IV.- ACTO RECLAMADO.-*

- 1. Del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, el Decreto de aprobación y expedición de la <<Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas>> el día 25 de noviembre de 2014, publicada en el Periódico Oficial*

*del Estado de Tamaulipas el día 26 de noviembre de 2014, misma que entró en vigor el 1° de enero de 2015, específicamente sus artículos QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO y DÉCIMO TERCERO Transitorios. Es importante señalar, que el Primer Acto de Aplicación de dicha Ley en mi perjuicio lo es al momento de realizarse el pago de mi Sueldo de la Primer Quincena del mes de Enero de 2015 que es donde se refleja el aumento en la Retención por la Deducción de Pensión y por Seguridad Social, que en mi caso es entregada al ahora Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas (Antes UPYSSET).*

*2. Del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, la expedición, promulgación y publicación de la << Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas>>, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 26 de noviembre de 2014, la cual, entró en vigor el día 1 de enero de 2015, específicamente sus artículos QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO y DÉCIMO TERCERO Transitorios.*

*3. Del Secretario General de Gobierno, el refrendo a la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de noviembre de 2014 y que entró en vigor el 1 de enero de 2015 específicamente sus artículos QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO y DÉCIMO TERCERO Transitorios.*

*4. Del Director del Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, la publicación oficial de la << Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas>>, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 26 de noviembre de 2014, la cual, entró en vigor el día 1 de enero de 2015, específicamente sus artículos QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO y DÉCIMO TERCERO Transitorios.*

*5. Del Secretario de Finanzas del Estado de Tamaulipas, los actos tendientes al cumplimiento, aplicación y ejecución de la ley antes mencionada, y que se refieren a la << Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas>>, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día*

*26 de noviembre de 2014, la cual, entró en vigor el día 1 de enero de 2015, específicamente sus artículos QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO y DÉCIMO TERCERO Transitorios; a través de la Dirección General de Pagos; específicamente el hecho de que al ordenar el Pago Quincenal de mi Sueldo determine hacer una Retención o Deducción como Cuota o Aportación al Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas (Antes UPYSSET) con base en lo que establecen los artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios.*

*6. Del Director General del Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud de Tamaulipas", el acuerdo tomado con base en lo que señala el Artículo 11 Fracción VI del Decreto de Creación del "Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud de Tamaulipas" de fecha 5 de febrero de 1999 y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de febrero de 1999, mismo donde se establece que es dicho Director General el que aprueba o determina el Presupuesto Anual de Egresos, Acuerdo precisamente que debió tomar ésta Autoridad al determinar el Sueldo Bruto así como las Deduciones que llevaría a cabo la Secretaría de Finanzas tal como lo dispone el Artículo 14 de la Ley, Hoy Acto Reclamado.*

*7. Del Director del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, el ser acreedor a fin de exigir coactivamente el pago de las Cuotas y Aportaciones señaladas en la Ley que se impugna, es decir la potestad de cumplir y hacer cumplir el Acto Reclamado con base en las facultades que le confiere la propia Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas.*

El quejoso señaló como derechos violados los reconocidos en los artículos 1º, 14 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9º del Protocolo de San Salvador y 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

En el primer concepto de violación de la demanda, planteó la transgresión al principio de progresividad porque con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social

del Estado de Tamaulipas, los derechohabientes contribuían de conformidad con el artículo 13 de la ley, es decir, en un 6% de su sueldo y con la nueva legislación se aumentó al 10.5%; asimismo, se prevé un requisito adicional para la jubilación, consistente en la edad mínima de sesenta y dos años para hombres y sesenta en el caso de las mujeres, cuando anteriormente sólo se exigía cumplir con los años de servicio correspondientes. Señala que ello implica una afectación directa en el patrimonio y constituye una carga física adicional a las personas que aun cuando cumplan con el requisito de los años de servicio, deben esperar más para que se les otorgue su pensión de jubilación.

En ese mismo concepto de violación, argumentó la violación del principio de irretroactividad, pues las nuevas disposiciones se aplican a quienes iniciaron su relación laboral con anterioridad a su vigencia, no obstante que la seguridad social es un derecho de carácter sustantivo, por lo que no deben aumentarse los requisitos de jubilación u obligaciones establecidas de antemano, pues además suprime, modifica y condiciona las consecuencias no realizadas durante la vigencia de la antigua ley; supuesto que se prohíbe de acuerdo a la jurisprudencia P./J. 123/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *“RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.”*

En el segundo concepto de violación, afirmó que se transgrede el artículo 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo, porque se modificaron sus prestaciones de seguridad social y cotización, sin previo estudio y cálculo actuarial que justifique el equilibrio entre las pensiones otorgadas y la carga tributaria impuesta a los trabajadores, el cual debió ser propuesto, analizado, debatido y resuelto por un ente o comisión integrado por una representación oficial, una obrera y otra patronal, en atención a la conformación tripartita laboral.

Refirió que el contenido de la iniciativa de la ley impugnada, justifica la reforma al sistema de seguridad social por el incremento demográfico, la continua transformación social, las legítimas

demandas de los asegurados y pensionados y el incremento en la esperanza de vida; sin embargo, estimó que dichos argumentos no son suficientes para justificarla, ni las cifras expuestas cuentan con sustento oficial.

Por otro lado, indicó que en la reforma impugnada debió participar el Consejo de Administración de la Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas mediante la celebración de una sesión ordinaria o extraordinaria de acuerdo a lo ordenado en el artículo 25 de la ley que lo regula, lo cual no sucedió, pues no se señaló convocatoria alguna a efecto de realizar un estudio y cálculo actuarial que justifique un cambio en el sistema de seguridad social encaminado a lograr un equilibrio entre las prestaciones otorgadas y la carga tributaria impuesta a los trabajadores.

En ese sentido, concluyó que la reforma señalada cuenta con vicios de origen, al tratarse de una decisión unilateral a cargo del Estado, sin consulta real a la representación obrera que realizara un verdadero y real estudio y cálculo actuarial.

En el tercer concepto de violación, argumentó afectación directa a sus derechos, debido a que a los afiliados al sistema de seguridad social del Estado de Tamaulipas, no se les dio oportunidad de elegir entre el régimen anterior o el nuevo, como sucedió con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Finalmente, adujo que el hecho de encontrarse en la hipótesis de “trabajadores de transición” no implica que no se vulneren sus derechos humanos ni que la reforma deje de tener vicios de origen.

**SEGUNDO. Trámite del juicio de amparo.** Por razón de turno, correspondió conocer del juicio de amparo indirecto al Juzgado Decimoprimer de Distrito en el Estado de Tamaulipas, donde se admitió a trámite mediante acuerdo de once de febrero de dos mil quince y se ordenó su registro bajo el expediente **240/2015**.

Durante el trámite del juicio, las autoridades responsables rindieron sus informes justificados de la siguiente manera.

1) La Directora del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, indicó que era cierto el acto reclamado, pero argumentó que su actuación no se impugnó por vicios propios.

2) La Directora General del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas manifestó que era parcialmente cierto el acto reclamado consistente en la exigencia coactiva del pago de las cuotas y aportaciones señaladas en la ley impugnada, pues si bien tenía la calidad de acreedor para ello, no contaba con procedimiento de ejecución forzosa para exigirlo coactivamente. Señaló que se actualizaba la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo porque el establecimiento de una edad mínima para acceder al beneficio de la pensión por jubilación, es una norma de carácter heteroaplicativa.

Asimismo, indicó que el quejoso no demostró su interés jurídico ni legítimo para la promoción del juicio de amparo, pues no exhibió documento alguno para acreditar el acto concreto de aplicación.

En torno al fondo del asunto, manifestó que el artículo impugnado no era contrario al principio de irretroactividad de la ley ni de progresividad, dado que no afectaba los supuestos parciales acontecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley reclamada, puesto que no se desconocían los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas durante ese período.

Refirió que el quejoso carecía de interés jurídico para impugnar las cuotas establecidas en el artículo sexto transitorio, porque a quien le asiste es al patrón, quien tiene el vínculo con el Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas en su carácter fiscalizador, en un plano de supra a subordinación.

Argumentó que en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo no se exige que los cálculos actuariales se analicen y debatan por una comisión o ente colectivo integrado por

una representación tripartita, ni que en las iniciativas de ley deba integrarse. Aunado a que periódicamente se realizan dichos cálculos, de los cuales se evidenció la necesidad de creación del nuevo sistema de pensiones. Anexó a su informe copias certificadas de dictámenes en materia de valuación actuarial de dos mil ocho y dos mil doce. Tales documentales se tuvieron por exhibidas en auto de cuatro de marzo de dos mil dieciséis.

Asimismo, destacó que la ley impugnada se motivó y fundó en el sentido de que se creó en atención a relaciones sociales que reclamaban ser jurídicamente reguladas, en tanto se advirtió la necesidad de implementar un nuevo sistema de seguridad social viable en términos financieros, para el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales a que tienen derecho tanto los trabajadores en activo, como sus familiares derechohabientes y pensionados, además con la finalidad de evitar que en perjuicio del debido cumplimiento de sus demás obligaciones, el Estado tenga que hacer aportaciones extraordinarias para el sostenimiento del sistema de seguridad social.

Adujo que la garantía de audiencia no era aplicable en el proceso legislativo, aun cuando la disposición creada tuviera como resultado prever la privación de algún derecho de los gobernados.

Manifestó que el nuevo régimen de seguridad social no podía estimarse retroactivo porque rige hacia futuro y no desconoce derechos adquiridos al amparo de una ley derogada ni modificaba supuestos o sus consecuencias verificadas durante la vigencia de una norma anterior.

3) El Secretario de Salud admitió el acto de aplicación consistente en el descuento establecido en la ley impugnada, respecto de la cual manifestó que no resulta contraria a los derechos humanos aludidos en la demanda.

4) El Secretario General de Gobierno por sí y en sustitución del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas indicó que era cierto el acto reclamado. Argumentó que el quejoso carecía de interés

jurídico o legítimo para promover la demanda de amparo, porque no demostró con documento alguno su fecha de ingreso ni el tiempo cotizado en el sistema pensionario.

Por otro lado, señaló que el quejoso pertenece a la generación de transición, cuya situación se regula en los artículos transitorios de la ley impugnada, relativo a los trabajadores que cotizaron conforme a la ley abrogada, por lo que no se vulneran sus derechos. Además, la pretensión del promovente se basa en simples expectativas, respecto a las cuales no se tiene certeza si obtendrá la antigüedad y la edad requerida para alcanzar el derecho a una pensión.

Manifestó que no se vulneraba el principio de progresividad porque no se afectaron los derechos adquiridos, como lo son su antigüedad, atención médica y cotizar en el sistema pensionario. La pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada nace cuando el trabajador cumple con los requisitos de la ley, por lo que no se menoscabó ningún derecho bajo la tutela de la ley anterior, ni existió regresividad en perjuicio del quejoso, quien aún no los cumplía y, por lo tanto, no contaba con derecho adquirido alguno.

Indicó que el aumento de cuotas de aportación no era un acto regresivo porque lejos de beneficiar al Estado, resulta acorde a los intereses del trabajador, quien accederá a mejores servicios por parte del instituto de seguridad social.

Argumentó que de conformidad con el Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo, no existe la obligación de realizar cálculos actuariales en todo momento, sino cuando sea oportuno, por lo que es potestativo para el Estado.

Asimismo, adujo que para la promulgación de una norma de seguridad social, no es necesario consultar a los gobernados destinatarios de la ley.

5) El Director Jurídico y de Acceso a la Información Pública expuso que no era cierto el acto reclamado a la Secretaría de Finanzas y de la Dirección de Pagos.



6) El Congreso del Estado de Tamaulipas reconoció que era cierto el acto reclamado.

Manifestó que no eran inconstitucionales los artículos transitorios impugnados, porque el hecho de que se incluyan obligaciones y derechos específicos para crear, modificar o suprimir instituciones jurídicas, no se traduce en que adolezca de algún vicio, pues forman parte del ordenamiento legal.

Indicó que el quejoso no acreditó que al aprobarse la ley impugnada se dejaran de observar los trámites correspondientes y, contrario a ello, sí se cumplieron todos los requisitos para su creación, con independencia de que pudieran o no existir irregularidades.

Afirmó que las normas impugnadas no contravienen derechos humanos, porque la autoridad legislativa tiene la facultad constitucional para aprobar y expedir leyes necesarias para una mejor administración pública, en todos sus ramos. Además, no se suprime, limita, excluye, restringe ni mucho menos destruye algún derecho fundamental, ya que la finalidad legislativa fue alcanzar y garantizar en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado las prestaciones de seguridad social.

**TERCERO. Sentencia de primera instancia.** El treinta de marzo de dos mil quince, el juez de distrito celebró la audiencia constitucional. El treinta y uno de marzo siguiente, dictó sentencia en la que resolvió sobreseer en el juicio de amparo y negar la protección constitucional, en atención a las siguientes consideraciones.

Fijó como actos reclamados, los siguientes.

a) Al Congreso del Estado de Tamaulipas, el quejoso le reclama la aprobación y expedición de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, específicamente, los artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios;

b) Al Gobernador del Estado de Tamaulipas y Secretario General de Gobierno, ambos con sede en esta ciudad, les reclama la promulgación y refrendo, respectivamente de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad

Social del Estado de Tamaulipas, específicamente, los artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios;

c) A la Directora del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, la publicación de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, específicamente, los artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios.

d) Al Secretario de Finanzas, Director del Organismo Público Servicios de Salud de Tamaulipas y Director del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, todos con sede en esta ciudad, les reclama el quejoso los actos tendentes a ejecutar la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, específicamente, los artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorio, aprobada el veinticinco de noviembre de dos mil catorce y publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintiséis siguiente, entrando en vigor el uno de enero de dos mil quince.

Sobreseyó en el juicio respecto del acto reclamado al Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Tamaulipas, porque éste negó la existencia del acto reclamado. Tuvo por demostrada la existencia del resto de los actos reclamados.

Estimó que eran infundadas las causales de improcedencia previstas en las fracciones XII y XIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues de las documentales ofrecidas por el quejoso y la Directora General del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, se desprendía que el promovente era trabajador del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, específicamente la Secretaría de Salud y que en sus deducciones se habían realizado descuentos con motivo de las cuotas obligatorias previstas en la legislación impugnada, por lo cual las normas combatidas sí constituían un perjuicio a su esfera jurídica.

Por otra parte, declaró infundados los argumentos de las autoridades en torno a que a las normas impugnadas les revestía el carácter de heteroaplicativas, dado que si bien la ley tildada de inconstitucional contemplaba algunos preceptos legales, cuya aplicación necesitaba de un acontecimiento futuro, en el caso concreto se reclamaban artículos transitorios, que analizados en su integridad resultaban de carácter autoaplicativo, porque debían analizarse como

un sistema el conjunto de disposiciones que con su sola entrada en vigor causaba perjuicio.

Sostuvo que eran infundados los conceptos de violación en los que se alegó la violación al principio de irretroactividad, pues el quejoso no se ubicaba en los supuestos regulados en los artículos quinto, sexto, séptimo y décimo tercero transitorio de la ley reclamada, dado que el peticionario aún no cumple con los requisitos previstos para obtener la pensión respectiva, por lo que no se está ante la presencia de algún derecho adquirido, sino ante una mera expectativa de derecho o situaciones que aún no se han realizado o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior. Máxime que no se demostró con prueba alguna haber colmado los requisitos legales para tener acceso a la pensión, de conformidad con la legislación aplicable antes de la reforma; por tanto, les son aplicables los preceptos reclamados de inconstitucionales.

Además, indicó que aun cuando hubiera cumplido los requisitos de la ley anterior para obtener su pensión, la nueva legislación reconocía los derechos adquiridos por los trabajadores, conforme a la legislación anterior a la reforma, dado que establece que sus disposiciones no son aplicables para aquellas personas que hayan cumplido con los años de servicios.

Es decir, el artículo sexto transitorio preservó los derechos adquiridos respecto de aquellas personas que al momento de su entrada en vigor, ya tuvieran los años cotizados de acuerdo a la ley anterior, esto es, previó como excepción todo el año de dos mil quince para aquellos trabajadores que tuvieran los años de servicios cumplidos, para que sin importar la edad que tuvieran, tramitaran su jubilación durante todo el año dos mil quince, donde no se exigió edad mínima alguna, sino los servicios cotizados, por lo que los derechos adquiridos que pudiese tener el quejoso se salvaguardaron en ese precepto legal.

Precisó que en el artículo décimo quinto transitorio de la ley reclamada se contemplaba la posibilidad de que las personas que hubieren colmado los requisitos para obtener su pensión con

anterioridad a su entrada en vigor, podían obtener su pensión bajo el régimen de la ley abrogada.

Por otro lado, consideró infundados los argumentos dirigidos a combatir la constitucionalidad de las normas impugnadas por la actualización del cálculo para obtener la pensión con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, así como los porcentajes del salario regulador, tanto de mujeres como de hombres, para establecer las cantidades que se le retendrán al quejoso de su salario y aportaciones, así como las cuotas y porcentajes aportadas, pues ello no perjudicaba al peticionario al no vulnerarse un derecho adquirido.

Destacó que aun cuando de conformidad con el nuevo sistema de actualización los trabajadores recibieran un trato menos benéfico que aquellos pensionados conforme a la ley derogada, no se violaba el principio de irretroactividad al no desconocerse ni los años de servicio prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas.

Por otro lado, estimó que se justificaba el aumento en los requisitos para tener el derecho a una pensión, dado que en la exposición de motivos se hizo referencia al problema social que enfrenta el sistema de seguridad social en torno a su financiamiento y pago de pensiones, por lo que dicha medida se incorporó como solución a ello.

Determinó que era infundado el argumento relativo a que en la exposición de motivos de la ley impugnada no se había tomado en consideración un cálculo actuarial, de conformidad al contenido del artículo 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, pues advirtió que en dicha exposición sí se realizó ese estudio, existió la participación de una fórmula tripartita integrada por representantes oficiales, patronales y obreros, y se expusieron las razones y motivos por las cuales se modificó el sistema de seguridad social.

Consideró que las normas impugnadas no eran contrarias al derecho de audiencia, en tanto que al poder legislativo no le es aplicable dicha garantía para la expedición de leyes. Citó en apoyo la

jurisprudencia de rubro: *“LEYES, NO RIGE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA TRATÁNDOSE DE LA EXPEDICIÓN DE.”*

**CUARTO. Recurso de revisión.** La parte quejosa interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito. Mediante acuerdo de seis de mayo de dos mil quince, el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito admitió el recurso y lo registró con el número de expediente 110/2015.

En sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, el Tribunal emitió resolución en la que determinó solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que reasumiera su competencia originaria para conocer del asunto.

El Tribunal Colegiado sobreseyó respecto de los actos atribuidos al Secretario General de Gobierno y a la Directora del Periódico Oficial, ambos del Estado de Tamaulipas, al no impugnarse por vicios propios y confirmó el sobreseimiento decretado por el juez de distrito.

**QUINTO. Trámite de la revisión en esta Suprema Corte de Justicia.** Por auto de Presidencia de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió su competencia para conocer del recurso de revisión, ordenó su registro bajo el expediente 1148/2016, y turnó el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas para la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

Mediante acuerdo de doce de enero de dos mil diecisiete, el Presidente de la Segunda Sala determinó que ésta conociera del asunto y ordenó remitir el expediente relativo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

**SEXTO. Publicación del proyecto.** El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo en vigor; y,

## CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión.<sup>1</sup>

**SEGUNDO. Oportunidad y Legitimación.** Dichas cuestiones fueron analizadas por el tribunal colegiado de circuito.<sup>2</sup>

**TERCERO. Causas de improcedencia.** No se advierten causas de improcedencia pendientes de analizar ni algún otro motivo que impida el análisis de fondo de este recurso.

**CUARTO. Determinación de la litis.** Como se expuso, el Tribunal Colegiado de Circuito confirmó el sobreseimiento decretado por el juez de distrito respecto del acto atribuido al Secretario de Finanzas y sobreseyó en el juicio de amparo de los actos reclamados al Secretario General de Gobierno y a la Directora del Periódico Oficial, todos del Estado de Tamaulipas. Dicho sobreseimiento debe considerarse firme, al tratarse de un pronunciamiento emitido por el Tribunal Colegiado de Circuito en conocimiento en jurisdicción terminal dentro de esta instancia de revisión.

Por tanto, de conformidad con los artículos 83 y 84 de la Ley de Amparo, así como de los puntos Segundo, fracción III, Tercero y

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo vigente, así como por los diversos 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto primero, última parte, en relación con el tercero y cuarto, fracción I, inciso c), del Acuerdo General Plenario número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, y que entró en vigor al día siguiente; lo anterior, en atención a que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se planteó la inconstitucionalidad de preceptos de una legislación estatal, respecto las cuales no existe pronunciamiento por parte de este Tribunal. Asimismo, se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>2</sup> Fojas 12 vuelta y 14 del cuaderno de revisión AR 1148/2016.

Noveno, fracción III, del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia originaria de esta Sala se circunscribe al análisis de la constitucionalidad de los artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, los cuales se reproducen a continuación.

ARTÍCULO QUINTO.

1. A los servidores públicos o trabajadores de la generación en transición, se les aplicarán las siguientes modalidades:

I.- El servidor público o trabajador que se separe del servicio y hubiere contribuido por lo menos 15 años al Instituto, podrá dejar en éste la totalidad de las cuotas, a efecto de que al cumplir la edad requerida para la pensión, se le otorgue la que corresponda conforme a la presente Ley, considerando como sueldo regulador el señalado en el artículo séptimo transitorio, sin tener derecho a actualización del monto de la pensión. Si falleciera antes de cumplir los 60 años de edad, a sus familiares se les otorgará la pensión en los mismos términos;

II.- En caso de separación por licencia concedida sin goce de sueldo, si los servidores públicos o trabajadores de la generación en transición desean que el lapso que dure dicha licencia se compute como antigüedad ante el Fondo de Pensiones, deberán cubrir mensualmente por adelantado el monto de los adeudos que se tengan con el Instituto y el porcentaje correspondiente por cuotas y aportaciones al Fondo de Pensiones y al Fondo de Seguro de Retiro; y

III.- El servidor público o trabajador que sea dado de baja del servicio a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, tiene derecho a continuar voluntariamente en el régimen de pensiones, para que en el momento que cumpla los requisitos establecidos en la presente Ley, pudiera acceder a alguna de las pensiones de invalidez, cesantía, jubilación y muerte, así como al porcentaje del seguro de retiro que corresponda, debiendo quedar inscrito con el promedio de salario base del último año cotizado, el cual se incrementará anualmente en el mes de febrero en el mismo porcentaje del salario mínimo. Este derecho podrá ser ejercido, a más tardar dentro de los primeros 180 días naturales posteriores a la baja, siempre y cuando no tenga ningún adeudo con el Instituto, asimismo, deberá cubrir mensualmente y por adelantado el monto de cuotas y aportaciones al Fondo de Pensiones y al seguro de retiro.

## AMPARO EN REVISIÓN 1148/2016

2. En el supuesto señalado en la fracción II del presente artículo, el pago de cuotas y aportaciones sólo procederá cuando la licencia no exceda de tres años o, cuando se trate de varias, sólo cuando en su conjunto no excedan de ese periodo.

3. En el caso de las bajas referidas en la fracción III del presente artículo, el período de tres años podrá comprender uno o varios lapsos cuando el servidor público o trabajador hubiere reingresado, en el entendido de que para continuar voluntariamente, el pago de cuotas y aportaciones no podrá exceder por ningún motivo de los tres años.

4. Asimismo, y en cualquiera de los casos, las cuotas y aportaciones deberán pagarse en forma ininterrumpida, por lo que en el momento en que se omita enterar dos pagos seguidos en tiempo y forma, el servidor público o trabajador se dará de baja del Fondo de Pensiones en forma inmediata.

5. La continuación voluntaria en el régimen de seguridad social, sólo habilitará al aportante para acceder a la prestación señalada en la fracción III de este artículo transitorio, y no a alguna otra que señale la presente Ley.

### ARTÍCULO SEXTO.

1. Los servidores públicos y trabajadores de la generación en transición, tendrán derecho a las siguientes pensiones:

I.- Pensión por jubilación, cuando cumplan la edad y antigüedad generada ante el Fondo de Pensiones, que se muestra en la siguiente tabla:

AÑOS	Edad mínima de Jubilación		Antigüedad Generada ante el Fondo de Pensiones	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2015	NA	NA	30	25
2016-2017	54	52	30	25
2018-2019	55	53	30	25
2020-2021	56	54	30	25
2022-2023	57	55	30	25
2024-2025	58	56	30	25
2026-2027	59	57	30	25
2028-2029	60	58	30	25
2030-2031	60	59	30	25
2032 en adelante	60	60	30	25



## AMPARO EN REVISIÓN 1148/2016

El monto de la pensión será el equivalente al 100% del Salario Regulador que resulte descrito en el artículo séptimo transitorio.

Excepcionalmente, en el año en que el servidor público o trabajador cumpla con la antigüedad generada ante al (sic) Fondo de Pensiones señalada en la tabla, el requisito de edad mínima de jubilación quedará fijo, sin que se pueda exigir otra edad superior en el momento en que se cumpla el requisito de la antigüedad.

II.- Pensión de Retiro por Edad Avanzada y Tiempo de Servicios, cuando en el año indicado cumpla con la antigüedad mínima generada ante el fondo de pensiones y la edad que se muestra en la siguiente tabla:

ANO	ANTIGÜEDAD GENERADA ANTE EL FONDO DE PENSIONES	EDAD MÍNIMA DE RETIRO
2015	15	56
2016 y 2017	15	57
2018 y 2019	15	58
2020 y 2021	15	59
2022 o más	15	60

El monto de la pensión será el equivalente al porcentaje del Salario Regulador que resulte de acuerdo con el artículo séptimo transitorio, descrito en la siguiente tabla, el cual se calcula de conformidad con la antigüedad generada ante el fondo de pensiones, cumpliendo con el requisito de la tabla anterior:

Antigüedad Generada ante al (sic) Fondo de Pensiones	PORCENTAJE DEL SALARIO REGULADOR	
	Hombres	Mujeres
15	50.00%	50.00%
16	52.50%	52.50%
17	55.00%	55.00%
18	57.50%	57.50%
19	60.00%	60.00%
20	62.50%	62.50%
21	65.00%	70.00%
22	67.50%	77.50%
23	70.00%	85.00%
24	72.50%	92.50%
25	75.00%	100.00%
26	80.00%	100.00%
27	85.00%	100.00%
28	90.00%	100.00%
29	95.00%	100.00%
30 o más	100.00%	100.00%

**AMPARO EN REVISIÓN 1148/2016**

III.- Pensión por cesantía por edad avanzada, cuando cumplan diez años de antigüedad generada ante el fondo de pensiones, aumentando el porcentaje de la pensión con la edad requerida como se muestra en la siguiente tabla:

Porcentaje del Sueldo Regulador	40%	42%	44%	46%	48%	50%
Años	Edad mínima					
2015	60	61	62	63	64	65
2016-2017	61	62	63	64	65	66
2018-2019	62	63	64	65	66	67
2020-2021	63	64	65	66	67	68
2022-2023	64	65	66	67	68	69
2024 en Adelante	65	66	67	68	69	70

IV.- Pensión por invalidez por causas ajenas al trabajo, cuando se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al trabajo y cuenten con al menos 10 años de antigüedad generada ante el fondo de pensiones.

El monto de la pensión será el equivalente al porcentaje del Salario Regulador que resulte de acuerdo con el artículo séptimo transitorio, descrito en la siguiente tabla:

Antigüedad Generada ante el Fondo de Pensiones	PORCENTAJE DEL SALARIO REGULADOR	
	Hombres	Mujeres
10 a 15	50.00%	50.00%
16	52.50%	52.50%
17	55.00%	55.00%
18	57.50%	57.50%
19	60.00%	60.00%
20	62.50%	62.50%
21	65.00%	70.00%
22	67.50%	77.50%
23	70.00%	85.00%
24	72.50%	92.50%
25	75.00%	100.00%
26	80.00%	100.00%
27	85.00%	100.00%
28	90.00%	100.00%
29	95.00%	100.00%
30 o más	100.00%	100.00%

V.- Pensión por riesgos de trabajo, cuando se incapaciten por dicha causa de conformidad a los lineamientos establecidos en el Capítulo Tercero del Título Tercero de la presente Ley.

2. Los familiares derechohabientes de los servidores públicos o trabajadores de la generación en transición tendrán derecho a lo siguiente:

## AMPARO EN REVISIÓN 1148/2016

I.- Pensión por fallecimiento por causas ajenas al trabajo, cuando el servidor público o trabajador fallezca por causas ajenas al servicio y cuente con al menos 10 años de antigüedad generada ante el fondo de pensiones.

El monto de la pensión será el equivalente al porcentaje del Salario Regulador que resulte, de acuerdo con el artículo séptimo transitorio, descrito en la siguiente tabla:

Antigüedad Generada ante el Fondo de Pensiones	PORCENTAJE DEL SALARIO REGULADOR	
	Hombres	Mujeres
10 a 15	50.00%	50.00%
16	52.50%	52.50%
17	55.00%	55.00%
18	57.50%	57.50%
19	60.00%	60.00%
20	62.50%	62.50%
21	65.00%	70.00%
22	67.50%	77.50%
23	70.00%	85.00%
24	72.50%	92.50%
25	75.00%	100.00%
26	80.00%	100.00%
27	85.00%	100.00%
28	90.00%	100.00%
29	95.00%	100.00%
30 o más	100.00%	100.00%

II.- Pensión por muerte por riesgos de trabajo, cuando el servidor público o trabajador fallezca por dicha causa, cualquiera que fuera su antigüedad. El monto de la pensión será el equivalente al 100% del salario base de cotización.

3. Asimismo, se otorgará por el Fondo de Pensiones del Instituto una prestación destinada para la adquisición de víveres básicos. Ésta será otorgada sólo cuando el servidor público o el trabajador obtenga una pensión de las contempladas por el presente artículo transitorio; su monto será aquel que se obtenga de multiplicar la cantidad de esta única prestación que venía disfrutando como servidor público o trabajador activo, hasta antes de tramitar su pensión, por el porcentaje que resultó al asignarle su pensión

4. El monto de la prestación destinada para la adquisición de víveres básicos, será actualizado anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior.

### ARTÍCULO SÉPTIMO.

1. Para determinar el Salario Regulador, se tomarán en cuenta los últimos salarios base de cotización al Fondo de Pensiones del

## AMPARO EN REVISIÓN 1148/2016

servidor público o trabajador de la generación en transición, de acuerdo a la siguiente tabla:

AÑOS QUE FALTAN AL TRABAJADOR UNA VEZ ENTRADA EN VIGOR LA PRESENTE LEY, PARA ALCANZAR EL REQUISITO DE AÑOS DE COTIZACIÓN PARA ACCEDER A LA PENSIÓN	NÚMERO DE AÑOS A PROMEDIAR, PREVIA ACTUALIZACIÓN
0	1
1	3
2 o más	4

2. El Salario Regulador será actualizado con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, sin que por ningún motivo la pensión mensual que resulte pueda exceder de diez veces el salario mínimo elevado al mes.

### ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.

1. Las cuotas y aportaciones que corresponden a los servidores públicos o trabajadores de la generación en transición y a las Entidades Públicas serán de acuerdo a las siguiente tabla:

Año	Cuotas del Trabajador	Aportaciones de la Entidad Pública	Total.
2015	7.0%	12%	19%
2016	8.0%	14%	22%
2017	9.0%	16%	25%
2018	10%	18%	28%
2019	10.5%	20%	30.5%
2020 en adelante	10.5%	21.5 %	32%

2. Las cuotas del servidor público o trabajador de la generación en transición y las aportaciones de las Entidades Públicas se calcularán sobre el salario base que esté percibiendo el servidor público o el trabajador en el momento de realizar las contribuciones respectivas”

El motivo por el cual se impugnan dichas disposiciones transitorias sólo se dirigió al incremento de las cuotas a cargo del trabajador sobre su salario base establecido en el artículo Décimo Tercero transitorio de la Ley impugnada, las cuales aumentaron gradualmente del 7% (siete por ciento) hasta el 10.5% (diez punto cinco por ciento), así como el establecimiento de una edad mínima de jubilación en el artículo sexto transitorio. De la lectura del transitorio se advierte que se adoptaron diversas tablas que regulan los beneficios pensionarios con un sistema de establecimiento y aumento gradual de

la edad de jubilación que comienza a partir de dos mil dieciséis con la edad de cincuenta y cuatro años para hombres y cincuenta y dos para mujeres, y termina en dos mil treinta y dos con la de sesenta años de edad para ambos sexos.

**QUINTO. Agravios.** El recurrente hizo valer, en esencia, los siguientes argumentos.

*Primer Agravio.* Sostiene que el juez de distrito violó los principios de exhaustividad y congruencia, al omitir pronunciarse respecto al planteamiento relativo a la transgresión al principio de progresividad, no bajo la perspectiva de que se menoscabara un derecho adquirido, sino en el hecho que ahora debe cumplir con más requisitos para obtener su derecho a la jubilación, en contraposición a su regulación en un ordenamiento anterior.

Además, alega que respecto al principio de retroactividad el razonamiento se refería a que éste también se vulneraba en el supuesto del contenido de la tesis que citó en la demanda de amparo, a saber:

(...) También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

Por otro lado, solicita que se acumulen los juicios de amparo donde se ha impugnado la misma legislación, al tratarse de una transgresión de derechos sociales que afectan a un grupo social que representa un gran número de componentes sociales, ya que la ley es aplicable a trabajadores en activo, sus causahabientes e incluye trabajadores de organismos públicos descentralizados, así como de los ayuntamientos de todos los Municipios del Estado.

*Segundo agravio.* Argumenta que la sentencia recurrida carece de motivación, porque al contestarse el concepto de violación donde se alegó la transgresión al Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo, sólo se limitó a señalar que se cumplió esa obligación convencional por haberse afirmado por parte del titular del Poder Ejecutivo en la iniciativa de ley, y no realizó un análisis exhaustivo de los razonamientos que dieron soporte al concepto de violación.

Indica que las afirmaciones contenidas en la exposición de motivos de la ley fueron lo que se impugnó en la demanda de amparo, aunado a que se llevó a cabo una deficiente valoración de las documentales allegadas vía informe justificado consistentes en el resultado de valuación actuarial de la ley impugnada elaborado en abril de dos mil catorce, pues la certificación de un documento privado firmado por un particular no implica que el contenido de éste sea veraz, por lo que el juez de distrito debió considerar que se trataba de un documento carente de fecha cierta. Aduce que si no se certificaron las firmas de su contenido o que haya sido recibido por una autoridad registral con fe pública o, por lo menos la titular del instituto responsable, donde siquiera se hubiera evidenciado algún sello de recepción.

Manifiesta que el juez de distrito omitió pronunciarse respecto a los argumentos donde evidenció que el contenido de la exposición de motivos no correspondía con información oficial presentada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, ni respecto a que se debió llevar a cabo la sesión del Consejo de Administración de la Unidad de Previsión donde formara parte de la orden del día de la asamblea y que de ello se levantara el acta con los acuerdos conforme al diverso artículo 26 de esa ley.

*Tercer agravio.* Refiere que la sentencia recurrida es incongruente, porque en los conceptos de violación no se reclamó la aplicación de la garantía de audiencia previa a la elaboración de la ley, sino que en el apartado transitorio no se brindó la posibilidad de decidir si se sometía al régimen nuevo de seguridad social o si se mantenía en el anterior régimen.

**SEXTO. Es improcedente el recurso de revisión adhesivo al principal interpuesto por el Delegado del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas.** No se abordará el estudio de los argumentos que la autoridad recurrente expone para sostener las consideraciones emitidas por el a quo, porque en su calidad de ejecutora carece de legitimación para interponerlo, si se toma en consideración que no actúa en defensa de un acto propio, sino de la expedición de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, cuyos artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios el Juez declara su constitucionalidad, pues la autoridad carece de legitimación para exponer argumentos sobre ese aspecto que compete solo a los titulares de los órganos de Estado a los que está encomendada su promulgación o por quienes los representan, y por tanto, fue incorrecta la actuación del Tribunal Colegiado de haberle reconocido legitimación a la autoridad recurrente; de ahí que proceda declarar improcedente la revisión adhesiva al principal.

Al respecto, tiene aplicación la Tesis: 2a. XCIV/2009<sup>3</sup> de la Segunda Sala, que textualmente dice:

REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE DESECHARLO CUANDO ADVIERTA QUE FUE INCORRECTA LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RECONOCERLE LEGITIMACIÓN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE RECURRENTE. Conforme a las reglas previstas en el artículo 87 de la Ley de Amparo, el recurso de revisión debe interponerlo la autoridad responsable directamente afectada por la sentencia, de acuerdo con los actos que le fueron atribuidos y, tratándose de amparos contra disposiciones de observancia general, por los titulares de los órganos de Estado a los que está encomendada su promulgación o por quienes los representan; lo que implica que la defensa jurídica de una ley federal, en sede de revisión, corresponde sólo a aquellos órganos del Estado y no a autoridades distintas que actuaron en acatamiento a sus normas. En tales condiciones, si las autoridades ejecutoras no actúan en defensa de su propio acto, sino de la constitucionalidad de la ley en que se fundó, es indudable que carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión, de manera que cuando un Tribunal Colegiado de Circuito, en la materia de su competencia delegada, al conocer de ese recurso reconoce por error la legitimación de dichas autoridades y aborda el estudio de los agravios relacionados con las causas de improcedencia desestimadas por

---

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página 200. Registro electrónico: 163738.

el Juez de Distrito, reservando jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de Nación para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley en que se fundó el acto de aplicación reclamado, el Alto Tribunal, con fundamento en el artículo 94 de la Ley de Amparo, debe declarar insubsistentes las consideraciones que sobre el particular realizó el Tribunal Colegiado al prevenir en el conocimiento del recurso y como consecuencia desecharlo, dado que la legitimación constituye un presupuesto que debe abordarse con preferencia al fondo del asunto.

**SÉPTIMO. Estudio del primer agravio.** Exhaustividad de la sentencia de amparo en torno al planteamiento de progresividad.

El recurrente sostiene que la sentencia recurrida es violatoria del principio de exhaustividad, en el apartado en el que se sostiene que la jubilación no es un derecho adquirido, pues el juzgador omitió abordar el estudio del primer concepto de violación, en el que si bien se planteó este aspecto bajo el rubro de retroactividad, en realidad se señaló que lo que se violaba era el principio de progresividad, en relación con el derecho a la seguridad social, porque el quejoso, no como individuo sino como parte de la clase social trabajadora, debe soportar más tiempo antes de lograr la jubilación a raíz de la aplicación de la norma reclamada, que no sólo es inconstitucional con base en la teoría de los componentes de la norma, sino sobre todo porque establece mayores requisitos para obtener un derecho que se encontraba contenido en la norma anterior.

El argumento es parcialmente fundado. En sus conceptos de violación, el quejoso planteó la inconstitucionalidad de las normas impugnadas desde varios puntos de vista, por separado, y uno de ellos fue el de la retroactividad. Por lo tanto, si en el apartado a que se hace referencia, el Juez señaló que existe jurisprudencia de este Tribunal donde ya se definió que el aumento de cuotas en materia de seguridad social no viola el principio de retroactividad, entonces se pronunció de manera congruente con uno de los planteamientos de constitucionalidad contenidos en la demanda de amparo. En ese sentido, tal argumento es inoperante, pues aun cuando existieran discrepancias o inexactitudes en la aplicación de una u otra teoría para determinar la retroactividad de una norma general: derechos adquiridos o componentes de la norma, la respuesta brindada consistió en que existe criterio reiterado que resuelve la cuestión



aludida en el caso concreto. En efecto, ha sido criterio reiterado que las modificaciones al sistema de pensiones no vulneran el principio de irretroactividad, pues dicho principio no afecta a supuestos parciales acontecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley que se encuentre en vigor, al no desconocer los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas durante ese periodo, como se demuestra con el contenido de las jurisprudencias del Pleno de este Tribunal de rubro: *“ISSSTE. EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ABRIL DE 2007)”*<sup>4</sup>, *“ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ABRIL DE 2007)”*<sup>5</sup> y *“JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUÉLLA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.”*<sup>6</sup>

Con independencia de lo anterior, le asiste razón al recurrente cuando afirma que el juez del conocimiento omitió hacer un estudio respecto del planteamiento contenido en el primer concepto de violación, en torno al principio de progresividad, pues de la lectura de la sentencia recurrida, se advierte que el Juez de Distrito no se ocupó de dicha cuestión.

Por consiguiente se abordará ese planteamiento en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo. No obstante esta Segunda Sala considera que dicho concepto de violación es infundado, para lo cual es menester analizar la regulación

---

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Octubre de 2008, página 31. Registro electrónico: 168642.

<sup>5</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 35. Registro electrónico: 166382.

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Agosto de 1998, página 10. Registro electrónico: 195676.

constitucional y convencional del derecho a la seguridad social y su correlación con los principios de progresividad y no regresividad, para demostrar que en el caso concreto no se vulneraron.

## **I. Bases constitucionales y convencionales del derecho a la seguridad social**

El derecho a la seguridad social se encuentra reconocido en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX<sup>7</sup> y en el apartado B, fracción XI<sup>8</sup>, de la Constitución Federal. En el caso se impugna una ley local y el legislador secundario, de conformidad con el artículo 116, fracción

---

<sup>7</sup> XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

<sup>8</sup> XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

VI, de la Ley Fundamental<sup>9</sup>, tiene facultades para sujetar las relaciones entre el estado y sus trabajadores de acuerdo con ambos apartados.<sup>10</sup>

Asimismo, el derecho humano a la seguridad social se encuentra reconocido en los artículos 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>11</sup>; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>12</sup>; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>13</sup>.

Sobre el derecho a la seguridad social en los términos reconocidos en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, existe observación general del

---

<sup>9</sup> Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.  
(...)

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

<sup>10</sup> “*TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.*” Datos de localización: Décima Época, Registro: 2003792, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Laboral Página: 636.

<sup>11</sup> Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

<sup>12</sup> Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

<sup>13</sup> Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Comité facultado para supervisar el cumplimiento de ese pacto<sup>14</sup>. Por su relevancia en este caso, se destacan algunos puntos de dicha observación general.

1. El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando están en circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>15</sup>
2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra:
  - a. La falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar;
  - b. Gastos excesivos de atención de salud;
  - c. Apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo. (Punto 2 de la Observación General).
3. El derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema, que puede estar compuesto por uno o varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Los planes deben establecerse en el

---

<sup>14</sup> Observación General 19, aprobada el 23 de noviembre de 2007, en el 39 periodo de sesiones (2007). El Comité fue establecido por resolución del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas en resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985.

<sup>15</sup> 1. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto) dispone que "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.

marco del derecho nacional y deben ser sostenibles, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho.<sup>16</sup>

4. Los planes de seguridad social pueden ser contributivos y no contributivos. Los planes contributivos implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común.<sup>17</sup>
  
5. Los Estados Partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana enunciado en el preámbulo del Pacto, y el principio de la no discriminación, a fin de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden.

---

<sup>16</sup> 11. El derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema, con independencia de que esté compuesto de uno o varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz. Los planes también deben ser sostenibles, incluidos los planes de pensiones, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho.

<sup>17</sup> 4. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes deben tomar medidas efectivas y revisarlas en caso necesario, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para realizar plenamente el derecho de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, a la seguridad social, incluido el seguro social. La formulación del artículo 9 del Pacto indica que las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Estas medidas pueden consistir en:

a) Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionado en el artículo 9. Estos planes implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común.

b) Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro.

6. Los métodos aplicados deben asegurar un nivel suficiente de las prestaciones en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud.
7. Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.<sup>18</sup>

En la observación se sostiene que los planes de seguridad social deben ser sostenibles a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho, los cuales podrán ser contributivos y no contributivos. Los planes contributivos, como el que se regula en la ley impugnada, implican el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces del Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos. En ese tipo de planes debe existir una relación razonable entre los ingresos del asegurado y la cuantía de la pensión, cuando se ha cotizado a un plan de seguridad social para suplir la falta de ingresos.

De esta forma, la satisfacción del derecho humano a la seguridad social tiene como sustento la creación y operación de planes que deben ser sostenibles, a fin de garantizar a todos sus

---

<sup>18</sup> 22. Las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, deben ser suficiente en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud, como se dispone en los artículos 10, 11 y 12 del Pacto. Además, los Estados Partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana enunciado en el preámbulo del Pacto, y el principio de la no discriminación, a fin de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden. Los métodos aplicados deben asegurar un nivel suficiente de las prestaciones. Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el Pacto. Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

destinatarios las prestaciones reconocidas por ese derecho en un nivel suficiente.

Por otra parte, el Estado mexicano ratificó el Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo, en el cual se especifican las bases mínimas que deben regir en esta materia.

En la parte V del Convenio 102 se incluye la rama de seguro de prestaciones de vejez, la cual cubre la contingencia consistente en la supervivencia más allá de la edad prescrita, y establece que ésta no deberá exceder de sesenta y cinco años, salvo que la autoridad competente fije una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate (artículos 25 a 30)<sup>19</sup>.

Mientras que en la parte XIII del citado Convenio, relativa a las disposiciones comunes, específicamente en su artículo 71<sup>20</sup> se

---

<sup>19</sup> PARTE V. PRESTACIONES DE VEJEZ

Artículo 25

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

Artículo 26

1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.

2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.

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

<sup>20</sup> Artículo 71.

1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.

2. El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los

desarrolla el tema relativo a la financiación de las prestaciones de seguridad social y se establece lo siguiente:

- La financiación de las prestaciones de seguridad social será colectiva a través de cotizaciones o impuestos, lo cual evita que la misma recaiga de manera absoluta sobre alguna de las partes y que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa –principio de solidaridad– (71.1).
- Las cotizaciones a cargo de los trabajadores no pueden exceder del 50% del total de recursos destinados a la protección de los asalariados (71.2).
- Los Miembros deben adoptar las medidas necesarias para cumplir con el servicio de prestaciones y tienen la obligación de garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio financiero se establezcan periódicamente (71.3).
- En caso de cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión, dichos estudios deben realizarse de manera previa (71.3). Lo cual se interpretará en esta ejecutoria con posterioridad.

---

asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial.

3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.



## **II. Contenido y alcance del principio de progresividad y no regresividad**

El principio de progresividad está previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>21</sup> y surgió en el ámbito internacional de los Derechos Humanos, al restablecerse en el artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, lo siguiente:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

En relación con esa norma, en la Observación General No. 3, el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estimó que las obligaciones contraídas por los Estados Partes de ese pacto se dividen en:

I) Obligaciones de comportamiento, y

II) Obligaciones de resultado

---

<sup>21</sup> Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

En lo que ahora nos ocupa se dijo que el segundo tipo de obligaciones incluye el deber de adoptar medidas para la progresiva satisfacción de los derechos contemplados en el Pacto; es decir, el mandato de progresividad y la prohibición de medidas regresivas en materia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Lo anterior, pues al efecto se expresó lo siguiente:

La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]”. La expresión “progresiva efectividad” se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.

En relación con ese principio, el artículo 26 de la CADH, señala:

### CAPÍTULO III

#### DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

##### Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre

educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

En concordancia con lo anterior, el artículo 1.1. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) dispone:

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Con respecto a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en la región, en el Capítulo V del Informe Anual 1993 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se indicó que el principio de desarrollo progresivo *"...no significa que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización plena de tales derechos. El fundamento del principio de la realización progresiva de los derechos es que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos"*.

Asimismo, la citada Comisión ha señalado que *"...la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad..."*, toda vez que la obligación correlativa de no regresividad, establecida en el artículo 26 de la Convención Americana, no excluye la posibilidad de que un Estado imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma, de tal suerte que la *"...obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones*

*colectivas de la medida. En ese sentido, no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana*<sup>22</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las medidas regresivas no son en sí y por sí mismas inconvencionales; sin embargo, requieren de una consideración más cuidadosa y deben justificarse plenamente, por lo que debe analizarse si la medida regresiva es compatible o no con la Convención Americana, mediante el estudio de las razones suficientes que la justifiquen<sup>23</sup>.

En similares términos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que el principio de progresividad es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, pues impide la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección, por lo cual favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance protector<sup>24</sup>.

Así, la progresividad conlleva tanto gradualidad como progreso. Lo primero se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos, mientras que el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

Adicionalmente, este Tribunal ha estimado que el principio de progresividad permea a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el Estado y no sólo a los DESC, lo cual se relaciona no solamente con la prohibición de regresividad del disfrute de los

---

<sup>22</sup> CIDH. Informe de Admisibilidad y Fondo No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras Vs. Perú. párr.140.

<sup>23</sup> Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 103.

<sup>24</sup> En el mismo sentido se ha pronunciado esta Segunda Sala al resolver el Amparo en Revisión 378/2014, fallado el quince de octubre de dos mil catorce por mayoría de tres votos. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó en contra y el Ministro Sergio Valls ausente, así como los Amparos Directos en Revisión 2425/2015, 6096/2014 y 7153/2016, por unanimidad de votos.

derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promover los mismos de manera progresiva y gradual; por tanto, tal principio exige a todas las autoridades del Estado, en el ámbito de su competencia, incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales, y también les impide (ante la regla de no regresividad), adoptar medidas que sin justificación disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico.

Así, existe una violación al principio de progresividad en el ámbito legislativo, cuando el Estado no adopta medidas legislativas adecuadas para la plena efectividad de los derechos humanos, o bien, una vez adoptadas tales medidas, exista una regresión –sea o no deliberada– en el avance del disfrute y protección de tales derechos.

Respecto del segundo de los supuestos indicados, al resolver la contradicción de tesis 366/2013, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que el principio de progresividad —en su vertiente de prohibición de regresividad— no es absoluto, por lo que para determinar si una medida materialmente legislativa respeta dicho principio, es *"...necesario tomar en cuenta si dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas, lo cual permite atender a una interpretación integral del marco constitucional..."*; es decir, debe constatararse si la medida genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se tratará de una legislación regresiva.

Así se obtiene de la jurisprudencia P./J. 42/2014 (10a.), de rubro: *"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. LA APLICACIÓN DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA IMPUGNAR EN AMPARO DIRECTO SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN, DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE NO VULNERA AQUÉL, TOMANDO EN CUENTA EL PRINCIPIO DE INTERDEPENDENCIA, ESPECÍFICAMENTE LA QUE SE DA ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS SENTENCIADOS Y DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS*

*(LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)*<sup>25</sup>.

En suma, el principio en comento establece la obligación del Estado de generar en forma consecutiva y gradual, una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos, a efecto de procurar que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso pero, tratándose de los DESC, tal obligación debe atender tanto a los recursos disponibles y al paulatino paso del tiempo, pues no se trata de un principio que permita la materialización inmediata de derechos; además, no es un principio absoluto pues admite que el Estado adopte algunas medidas regresivas siempre y cuando:

- Dicha disminución tenga como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano.
- Se genere un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.

En cuanto a lo expresado, son aplicables los criterios siguientes:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su

---

<sup>25</sup> Visible en la página 43, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época.

competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano<sup>26</sup>.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE DICHO PRINCIPIO. El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al referido principio, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genere un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada<sup>27</sup>.

### **III. Análisis de los artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas a la luz del principio de progresividad en su vertiente de no regresividad**

Según se expuso al delimitar la litis, el motivo por el cual se impugnan dichas disposiciones transitorias sólo se dirigió al incremento de las cuotas a cargo del trabajador sobre su salario base

<sup>26</sup> Décima Época, Registro: 2010361, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CXXVII/2015 (10a.), Página: 1298.

<sup>27</sup> Décima Época, Registro: 2010360, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CXXVI/2015 (10a.), Página: 1298.

establecido en el artículo Décimo Tercero transitorio de la Ley impugnada, las cuales ascendieron del 7% (siete por ciento) hasta el 10.5% (diez punto cinco por ciento), así como el establecimiento de una edad mínima de jubilación en el artículo sexto transitorio. De la lectura del transitorio se advierte que se adoptaron diversas tablas que regulan los beneficios pensionarios con un sistema de establecimiento y aumento gradual de la edad de jubilación que comienza a partir de dos mil dieciséis con la edad de cincuenta y cuatro años para hombres y cincuenta y dos para mujeres, y termina en dos mil treinta y dos con la de sesenta años de edad para ambos sexos.

Tales modificaciones no transgreden el principio de progresividad en la protección del derecho a la seguridad social, por las razones que se exponen a continuación.

Del Dictamen de las comisiones legislativas a la iniciativa de la ley reclamada se desprende que las razones fundamentales que motivaron la expedición de la Ley del Instituto de Prevención y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas fueron *“los beneficios resultantes para los trabajadores, los cuales se enumeran y describen en el apartado del análisis del presente dictamen, traduciéndose, en su generalidad, en mayores beneficios para los trabajadores, así como en el fortalecimiento de la viabilidad económica del ente público que se crea.”*

Por lo tanto, la justificación de las adecuaciones legislativas se encuentra en cubrir las necesidades actuales con base en un sistema financiero con la capacidad suficiente para garantizar el derecho de seguridad social a largo plazo; es decir, las reformas realizadas buscaron dar viabilidad al Fondo de Pensiones del Estado de Tamaulipas.

Se precisa que el marco jurídico del régimen de seguridad social quedó desfasado ante el incremento demográfico, la continua transformación social y las legítimas demandas de los asegurados y pensionados, aunado a que las expectativas de vida incrementaron, propiciando la necesidad de replantear los esquemas administrativos



que dan soporte financiero al régimen, para que las nuevas generaciones y la generación en transición puedan acceder al mismo.

Para demostrar lo anterior, en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo se señala que cuando se expidió la abrogada Ley de la Unidad de la Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, la esperanza de vida apenas rebasaba los cincuenta años de edad, por lo que resultaba lógico otorgar pensiones a los veinticinco o treinta años de servicio, pues los pocos trabajadores que llegaban a jubilarse tendrían una pequeña expectativa de vida a partir de la fecha de jubilación.

Aunado a lo anterior, se señala que la calidad de vida a los cincuenta años de edad, en términos generales, no permitía estar en condiciones para trabajar. Por lo que hoy en día y gracias a los avances de la ciencia en materia de salud, la expectativa de vida ronda alrededor de los setenta y cinco años de edad, y si a esto se agrega que la pensión es transferible a los beneficiarios a la muerte del titular, se estaría hablando de que en ese momento en la Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, se cotizaba durante veinticinco o treinta años y se recibía pensión durante más de treinta años, lo cual evidenciaba un problema de desequilibrio entre los ingresos y los egresos del sistema de pensiones.

Asimismo, agrega que la pirámide poblacional se ha modificado y se seguirá modificando de manera que habrá menos trabajadores jóvenes en el periodo de cotización y más personas en edad avanzada disfrutando de una pensión, lo que hace menos viable la solidaridad intergeneracional debido a que las reservas generadas por los actuales trabajadores se estarían dedicando a pagar las pensiones de las personas mayores, y ya no serían suficientes para hacer frente a las erogaciones por concepto de seguridad social.

En virtud de lo anterior es que el legislador consideró que de no tomar medidas correctivas, se hubiera condenado a la entonces Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas a la quiebra, pues el monto de los egresos por concepto de pensiones seguirá creciendo hasta alcanzar niveles económicamente

inaceptables, poniendo en peligro la seguridad económica de los actuales y futuros pensionados, e incluso la fuente de trabajo que da origen al sistema de pensiones.

Por lo tanto, es dable concluir que dichas medidas atienden a una problemática que se presenta actualmente en el financiamiento de los planes de seguridad social, por lo que los Estados se han visto obligados a realizar reformas a estos; asimismo, comparten los rasgos característicos que ocasionan dichos problemas, los cuales se basan en datos objetivos y comprobables relativos al aumento de la esperanza de vida, la disminución de trabajadores jóvenes en el periodo de cotización, los cambios demográficos que modifican la pirámide poblacional, los cuales generan un desequilibrio entre los ingresos y egresos del sistema de pensiones.

Asimismo, las reformas al sistema de seguridad social contenidas en la Ley impugnada, son congruentes con las modificaciones que han venido gestándose en los últimos años respecto al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto Mexicano del Seguro Social derivadas del déficit en el sistema de pensiones.

En el caso de Tamaulipas, la abrogada Ley de la Unidad de Previsión y Seguridad Social de esa entidad se expidió en 1987 y, tal como se señala en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo del estado de Tamaulipas, cumplió con su propósito por casi tres décadas hasta que existió la necesidad de llevar a cabo la actual reforma al sistema con el objetivo de lograr la viabilidad financiera del sistema pensionario; en ese sentido, la expedición de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas constituye la primera reforma al régimen de seguridad social en dicho estado encaminada a lograr la solvencia del sistema.

Además, dichas modificaciones son compatibles con lo dispuesto en el artículo 71.2 del Convenio 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo, las cotizaciones de seguro a cargo de los trabajadores no deberán

exceder del 50% del total de recursos destinados a la protección de los asalariados, siendo que para determinar si se cumple con esta última condición, todas las prestaciones suministradas por el Estado miembro podrán ser consideradas en su conjunto, a excepción de las familiares y en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial.

Lo anterior es así ya que el artículo Décimo Tercero transitorio de la Ley impugnada, establece un incremento progresivo de las cuotas a cargo del trabajador sobre su salario base, que inicia con el 7% (siete por ciento) en 2015 hasta llegar al 10.5% (diez punto cinco por ciento) a partir del año 2020 en adelante; mientras que las aportaciones de las entidades públicas corresponderán al 12% (doce por ciento) en el 2015 hasta llegar al 21.5% (veintiuno punto cinco por ciento) a partir del año 2020 en adelante.

De lo anterior se concluye que la norma distribuye el financiamiento entre trabajadores e instituciones públicas y no les impone una carga superior al 50% (cincuenta por ciento) a los primeros, porque la cuota máxima que les corresponderá es de 10.5% (diez punto cinco por ciento) del sueldo básico mensual que disfrutaban, mientras que las instituciones aportan el 21.5% (veintiuno punto cinco por ciento) sobre esa misma base, lo cual significa que el financiamiento que recae en los trabajadores equivale al 32% del total; por lo tanto dicho límite es respetado por la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas.

Al respecto, esta Segunda Sala, al resolver los amparos en revisión 644/2012, 645/2012, 646/2012, 647/2012 y 648/2012, emitió la jurisprudencia 2ª./J. 63/2014 de rubro *“CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL A CARGO DE LOS TRABAJADORES. LAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 38 Y SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE PUEBLA, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 71 DEL CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL*

*TRABAJO (LEGISLACIÓN PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011).<sup>28</sup>.*

Lo antes expuesto evidencia que el establecimiento de la edad mínima de jubilación que no se encontraba estipulada, así como el incremento de las cuotas respectivas no vulneran el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, previsto en el artículo 1o. de la Constitución y en los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que dichas adecuaciones legislativas son idóneas para incrementar el grado de tutela del derecho humano a la seguridad social, mediante el aseguramiento de la estabilidad financiera del Fondo de Pensiones del en el Estado de Tamaulipas.

En conclusión, no puede admitirse que las modificaciones al sistema de pensiones implique una regresión del derecho humano de seguridad social, por el solo hecho de que en la norma impugnada se aumenten las tasas de cotización y se establezca una edad mínima para el goce de las prestaciones de vejez.

En similares términos se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal al resolver los amparos en revisión 218/2008, 219/2008, 220/2008, 221/2008 y 229/2008 de los cuales derivó la jurisprudencia P./J. 128/2008<sup>29</sup> relativos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios

---

<sup>28</sup> La jurisprudencia invocada es del rubro, texto y datos de identificación siguientes:

No. Registro 2006883. Décima Época. Jurisprudencia 2ª./J. 63/2014, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 266.

<sup>29</sup> La jurisprudencia invocada es del rubro y datos de identificación siguientes: "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)." Datos de localización: Novena Época, Registro: 166381, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXX, septiembre de 2009, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: P./J. 124/2008 (9a.), Página: 37.

Se transcribe a continuación la parte conducente de la ejecutoria: "Los conceptos de violación antes precisados son en una parte fundados y por otra infundados, por las razones que a continuación se exponen.

---

I. Aumento de la edad mínima para tener derecho a una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, así como de la cuota respectiva.

Como cuestión previa es importante precisar que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República establece las bases mínimas de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado como son entre otras, la jubilación, invalidez, vejez y muerte, sin establecer los términos o condiciones conforme a las cuales deberán otorgarse dichas prestaciones, 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.

Sin embargo, la evolución normativa del referido régimen de seguridad social permite advertir que, para tal efecto, el legislador ordinario considera diversos aspectos técnicos que le permiten conocer los costos del servicio y la eficaz realización del régimen en un determinado momento histórico, tales como los cálculos actuariales, los censos de población y las expectativas de vida, entre otros.

En ese orden se estima necesario tener presente que de la exposición de motivos de la ley reclamada se advierte que la razón fundamental que motivó la reforma al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es la crisis financiera por la que éste atraviesa y que reduce su capacidad para hacer frente a sus obligaciones, pues aun cuando los fondos médicos y de pensiones absorben recursos de otros fondos, depende en gran medida del presupuesto federal.

Se precisa que el problema financiero más grave que enfrenta el instituto es el del pago de las pensiones, ya que su fondo presenta un déficit actuarial importante 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 la duración de las pensiones, habida cuenta que el número de cotizantes por pensionado se ha reducido considerablemente.

Para demostrar lo anterior, se señala que entre el periodo comprendido de mil novecientos setenta y cinco al dos mil cinco la esperanza de vida aumentó de sesenta y cinco a setenta y siete años de edad mientras que la edad de retiro disminuyó de sesenta y dos a cincuenta y seis años y el número de cotizantes por pensionado se redujo de veinte a cuatro, lo cual implica que mientras en el año de mil novecientos setenta y cinco las pensiones tenían una duración de tres años y cada una se cubría con las aportaciones de veinte trabajadores, para el año dos mil cinco las pensiones se pagan por un periodo de veintiún años y cada una se cubre con las de cuatro trabajadores.

Asimismo, se destaca que el instituto presenta un déficit de flujo de caja que año con año tiene que ser subsidiado por el Gobierno Federal. Dicho déficit deriva del hecho de que al incrementarse la duración de las pensiones aumenta el tiempo durante el cual los pensionados requieren servicios de salud, habida cuenta que éstos no contribuyen al financiamiento de dichos servicios; asimismo, el perfil epidemiológico de la población cambió de enfermedades infecciosas a enfermedades crónico degenerativas que son más costosas y prolongadas y los costos de los medicamentos aumentaron por encima de la inflación.

Por tal motivo, se precisa que financieramente no es viable mantener el actual sistema de pensiones, habida cuenta que ello obligaría a un aumento permanente del subsidio por parte del Gobierno Federal, lo que es injusto para la sociedad que tiene que financiarlo con sus contribuciones y para el país en tanto se tienen que distraer recursos destinados a otros rubros igualmente importantes para poder afrontar las obligaciones del instituto. De no corregirse el problema, el déficit actuarial del sistema de pensiones no sólo pondrá

Sociales de los Trabajadores del Estado, así como esta Segunda Sala al pronunciarse sobre la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México en el amparo directo en revisión 6096/2014, resuelto en sesión de veinte de enero de dos mil dieciséis.

Con base en lo expuesto, se estima infundado el agravio en estudio, y se llega a la conclusión de que los artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas no violan el principio de progresividad y no regresividad.

Por último, es inoperante el argumento vertido en el primer agravio donde se solicita la acumulación de los juicios de amparo, pues dicha petición debió formularse vía incidental de conformidad con los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, así como en los numerales 34 al 39, 74 y demás conducentes del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria. La anterior consideración encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 25/2015<sup>30</sup> de rubro: *“ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO.*

---

en peligro el pago de las pensiones sino además el ahorro nacional, la estabilidad financiera y el desarrollo macroeconómico del país.

Lo expuesto con antelación evidencia que el aumento de la edad mínima para poder gozar de una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, así como el incremento de las cuotas respectivas se encuentra plenamente justificado, máxime que tal como quedó establecido, el Estado como tal no tiene la obligación de cubrir, con cargo al presupuesto federal, el pago de las pensiones, de ahí que contrario a lo que pretende demostrar la quejosa, el referido incremento no transgrede la garantía de seguridad social.

En tal sentido, 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", adicional a dicha convención, así como el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, habida cuenta que en apartados precedentes quedó demostrado 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 regula la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de mil novecientos ochenta y tres.”

<sup>30</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, Libro 22, Septiembre de 2015, página 20. Registro electrónico: 2009911.

*PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTREN RADICADOS ANTE DIFERENTES JUZGADORES FEDERALES.”*

**OCTAVO. Estudio del segundo agravio.** Exhaustividad y congruencia de la sentencia de amparo en torno al planteamiento relativo al deber del Estado de justificar cualquier modificación de las condiciones del seguro.

El recurrente sostiene que la sentencia recurrida es violatoria de los principios de exhaustividad y congruencia, por lo siguiente:

Al afirmar que sí se cumplió con la obligación establecida en el artículo 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, lo hace sobre la base de que así lo afirmó dogmáticamente el titular del ejecutivo en la iniciativa que dio origen a la ley reclamada, lo cual no es suficiente, sino que era necesario que se demostrara que se realizó un estudio actuarial por parte de una comisión verdaderamente tripartita, o que se hubiera discutido y aprobado por parte del Consejo de Administración de la UPYSSET, lo cual no se demostró.

Además, el juez no tomó en cuenta que en el segundo concepto de violación, se impugnó la inconvencionalidad de las normas precisamente a través de un análisis de dicha iniciativa, controvirtiéndose precisamente como razones para justificar la medida legislativa de que se trata, el incremento demográfico y el incremento en la expectativa de vida.

Asimismo, el quejoso señala que el Juez de Distrito llevó una deficiente valoración del caudal probatorio, específicamente del documento consistente en el sedicente resultado de valuación actuarial de la ley impugnada elaborado en abril de 2014. El Juez de Distrito debió considerar que este documento carecía de fecha cierta, conforme a la jurisprudencia de la Primera Sala esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>31</sup> porque se trata

---

<sup>31</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Novena Época, Junio de 2005, página 77. Registro electrónico: 178201. De rubro y texto siguientes: “DOCUMENTO PRIVADO DE FECHA CIERTA. PARA CONSIDERARLO COMO TAL ES

de la certificación de una copia simple por parte de un notario, lo cual no demuestra que la fecha o la firma plasmada en el mismo sean ciertas, sino que, si acaso, debe considerarse que el documento fue emitido en la fecha en que fue presentado ante el notario para la certificación de la copia respectiva, esto es, el veinticinco de febrero de dos mil quince.

Son fundados los argumentos contenidos en el agravio descrito, en la medida que tienden a demostrar que el juez del conocimiento no se pronunció respecto de sus conceptos de violación de manera congruente, en torno al tema relativo al cumplimiento, por parte del legislador responsable, del requisito convencional de basar su acto legislativo en un estudio actuarial.

Tampoco se pronunció de manera exhaustiva respecto a la litis planteada en el segundo concepto de violación de la demanda promovida por el quejoso, en la medida que el Juez de Distrito estimó que el aumento de los requisitos para tener derecho a una pensión, dado que de la exposición de motivos se advertía que la reforma tuvo como finalidad encontrar soluciones a un delicado problema social que se manifestaba día a día con la inconformidad de los derechohabientes del Instituto, por lo que surgió la necesidad de prever riesgos para el financiamiento en el pago de pensiones, derivado del déficit que presentaba la Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas.

---

*SUFICIENTE QUE SE PRESENTE ANTE NOTARIO PÚBLICO Y QUE ÉSTE CERTIFIQUE LAS FIRMAS PLASMADAS EN ÉL. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la fecha cierta de un documento privado es aquella que se tiene a partir del día en que tal instrumento se inscriba en un Registro Público de la Propiedad, desde la fecha en que se presente ante un fedatario público, y a partir de la muerte de cualquiera de los firmantes. De no darse estos supuestos, no puede otorgársele valor probatorio al instrumento privado con relación a terceros, pues tales acontecimientos tienen como finalidad dar eficacia probatoria a la fecha que consta en él y con ello certeza jurídica. Esto es, las hipótesis citadas tienen en común la misma consecuencia que es dar certeza a la materialidad del acto contenido en el instrumento privado a través de su fecha, para tener una precisión o un conocimiento indudable de que existió, con lo que se evita la realización de actos fraudulentos o dolosos, como sería que se asentara una fecha falsa. Por tanto, el solo hecho de que se presente un instrumento privado ante un fedatario público y que éste certifique las firmas plasmadas en él, es suficiente para que produzca certeza sobre la fecha en la que se realizó su cotejo, ya que tal evento atiende a la materialidad del acto jurídico a través de su fecha y no de sus formalidades.”*



En dicho concepto de violación se advierte que el quejoso combatió la motivación legislativa respecto a la veracidad de las afirmaciones contenidas en la exposición de motivos, pues justamente para demostrar que no era razonable la medida regresiva, la parte quejosa señaló: (1) que eran falsos los datos señalados en la iniciativa relativos al incremento demográfico, porque según datos del INEGI, no había aumentado, sino que se había reducido la explosión demográfica; (2) que el legislador no justificó en qué medida afectaban al Organismo de Seguridad Social del Estado, la continua transformación social y las legítimas demandas de los asegurados; ni en qué consistían esa transformación y esas demandas; y (3) que eran incorrectos los datos en que se basó la iniciativa en relación con la expectativa de vida, pues conforme a la información publicada por el INEGI, en mil novecientos ochenta y seis (cuando se emitió la ley anterior y se creó el UPYSSET) la expectativa de vida era de sesenta y cinco años en hombres y setenta en mujeres.

Asimismo el quejoso hizo valer, en el mismo concepto de violación segundo, que el Congreso del Estado no había cumplido con el requisito establecido en el artículo 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, porque modificó las prestaciones de seguridad social y su cotización, sin un previo estudio y cálculo actuarial que atendiera a la fórmula tripartita laboral por devenir de un ente conformado por representantes del Estado de la clase patronal y de los trabajadores, y para demostrarlo argumentó que la única forma en que ello hubiera podido ocurrir mediante la discusión de la iniciativa el seno del Consejo de Administración del UPYSSET, como se afirma en la exposición de motivos, era en una asamblea ordinaria o extraordinaria de dicho órgano, y que sin embargo, en la exposición de motivos no se mencionaba la fecha de dicha Sesión cuya convocatoria hubiera señalado que ese era el objeto de la misma.

En consecuencia, para cumplir con el principio de congruencia y exhaustividad que debe regir en las sentencias de amparo, el Juez de Distrito debió pronunciarse respecto de estos argumentos, lo cual no sucedió.

Por lo tanto, con fundamento en la fracción V del artículo 93 de la Ley de Amparo, procede que este Alto Tribunal estudie del segundo concepto de violación y analice las cuestiones efectivamente planteadas, tal como se relataron con antelación y que versan sobre los temas de A) falsedad de datos estadísticos; B) deficiente motivación; y C) ausencia del estudio actuarial debido; y resuelva lo que corresponda.

A). FALSEDAD DE DATOS ESTADÍSTICOS. A juicio de esta Segunda Sala, son inoperantes los argumentos mediante los cuales, el quejoso pretende desvirtuar los datos estadísticos descritos en la exposición de motivos del ordenamiento reclamado, pues el hecho de que sean discrepantes los datos estadísticos señalados por el quejoso y los tomados en cuenta por el legislador, ello no significa que estos últimos sean falsos, pues en el presente asunto, ni el legislador en su exposición de motivos, ni el quejoso en su concepto de violación, señalan cuál fue la población que se analizó en uno y otro caso, de manera que la discrepancia bien podría deberse a que los datos que el quejoso encontró en la publicación del INEGI se refieren a la población general de la república, o de todo el Estado de Tamaulipas, mientras que el que tomó en cuenta el legislador, pudo referirse sólo a las personas inscritas en el UPYSSET de aquel entonces, o sólo a los trabajadores en activo, o sólo a las personas jubiladas, etcétera.

Además, se advierte que la objeción que expresa el quejoso en torno al tema de la explosión demográfica, parece coincidir con las conclusiones a las que llega el legislador de Tamaulipas en su exposición de motivos, que aunque habla conceptualmente del “incremento demográfico”, hace una referencia más específica en el sentido de que la pirámide de la población se integra por menos trabajadores jóvenes en relación con un mayor número de personas pensionadas en edad avanzada, esto es, coincide con la apreciación del quejoso, en el sentido de que la explosión demográfica ha disminuido, en tanto las nuevas generaciones son de menor número.

B) DEFICIENTE MOTIVACIÓN. Es inoperante el argumento planteado por el quejoso en este sentido, pues aunque en la exposición de motivos, no se precisa en qué medida se suscitó una continua

transformación social ni en qué consistieron las legítimas demandas de los asegurados; ni en qué afectaron esa transformación y esas demandas al Organismo de Seguridad Social, se trata de afirmaciones aisladas en la exposición de motivos que no contienen el sustento principal del contenido concreto de la ley, por lo que incluso si se trata de afirmaciones retóricas, ello no implica una incorrecta motivación de la ley.

Lo anterior, pues aunque se discute que una norma que modifique las condiciones de seguridad social, mediante una afectación a corto plazo de la situación concreta de ciertos individuos, debe tener una motivación reforzada, en este caso concreto no puede afirmarse que el legislador no haya emitido la motivación exigible a este tipo de reformas, pues dicha modificación acató los requisitos previstos en el artículo 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo, como se demostrará a continuación.

Similares consideraciones se sustentaron al fallar el amparo en revisión 1024/2016, en sesión de cinco de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos.<sup>32</sup>

C) FALTA DEL DEBIDO ESTUDIO ACTUARIAL. Una cuestión de mayor dificultad se contiene en el diverso argumento planteado en el concepto de violación que se analiza, en el sentido de que el legislador de Tamaulipas, al emitir la medida legislativa reclamada, no cumplió con el requisito contenido en el artículo 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Conviene precisar que, a juicio de esta Segunda Sala, el precepto citado no contiene un “derecho humano de la no modificación de las prestaciones de seguridad social y su cotización, sin previo estudio y cálculo actuarial que justifique un equilibrio entre las prestaciones otorgadas y la carga ‘tributaria’ impuesta a los trabajadores”, como lo denomina la quejosa, pues más bien se trata de un requisito formal establecido en torno al derecho humano a la seguridad social, regulado en relación con el principio de progresividad

---

<sup>32</sup> Ausente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

que rige en materia de derechos humanos, y de manera particular en los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, esta Segunda Sala no encuentra objeción alguna para afirmar, en estos términos, que existe un deber formal a cargo de la legislatura del Estado de Tamaulipas, consistente en tomar en cuenta un estudio o cálculo actuarial relativo al equilibrio financiero del sistema de seguridad social de la entidad, antes de diseñar el contenido de la norma que aquí se reclama.

Luego, con la expedición de la Ley de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, no se viola el artículo 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Es así, ya que tal numeral señala, en lo que aquí interesa, que el estado miembro deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

En efecto, no existe violación a dicho dispositivo, pues previamente a la emisión de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, se practicaron los estudios actuariales, en los que se analizó la situación financiera de la otrora Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, sin embargo, atendiendo a la inconformidad del quejoso, es menester transcribir el precepto que se dice transgrede los derechos del recurrente.

Artículo 71. ... 3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente, y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del

seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

Como se observa, es menester señalar que el numeral en comentario, en modo alguno exige que en la elaboración del estudio actuarial respectivo deba intervenir una comisión tripartita, integrada por representantes oficiales, patronales y trabajadores, habida cuenta que de la lectura de dicha porción normativa, se aprecia que solamente exige que tales estudios deban realizarse previamente a la modificación de las prestaciones.

No obstante lo anterior, es de puntualizar que los estudios actuariales que la quejosa objeta por carecer de fecha cierta, fueron ofrecidos por la Directora General del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, C.P. Lourdes Benavides Hinojosa, mediante escrito presentado el tres de marzo de dos mil quince, mientras que la audiencia constitucional se celebró el treinta de marzo siguiente, por lo que la quejosa pudo haber objetado su autenticidad con los argumentos que ahora hace valer en el recurso de revisión. Sin embargo, de autos se advierte que la quejosa no objetó dichas probanzas, pues ni siquiera compareció a la audiencia constitucional, ni formuló alegatos. Cobra aplicación el artículo 122 de la Ley de Amparo, que a continuación se transcribe:

Artículo 122. Si al presentarse un documento por una de las partes otra de ellas lo objetare de falso en la audiencia constitucional, el órgano jurisdiccional la suspenderá para continuarla dentro de los diez días siguientes; en la reanudación de la audiencia se presentarán las pruebas relativas a la autenticidad del documento. En este caso, si se trata de las pruebas testimonial, pericial o de inspección judicial se estará a lo dispuesto por el artículo 119 de esta Ley, con excepción del plazo de ofrecimiento que será de tres días contados a partir del siguiente al de la fecha de suspensión de la audiencia.

Independientemente de lo ya considerado, es posible tener por demostrado el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo, atendiendo al contenido del propio proceso legislativo, del cual se desprende que las medidas adoptadas tienen sustento y son congruentes con datos obtenidos de estudios actuariales.

De la exposición de motivos de la Ley impugnada se hizo referencia a distintos estudios técnicos y que las reformas más importantes para dar viabilidad al Fondo de Pensiones en Tamaulipas se plantearon de acuerdo a los estudios actuariales realizados por expertos en la materia, de ello se puede desprender que las adecuaciones realizadas se respaldaron en dichos estudios y con ello se cumplió con el proceso de observar los posibles desvíos u obstáculos relacionados con el equilibrio económico del sistema de pensiones, previamente a realizar las adecuaciones legislativas correspondientes a dicho sistema.<sup>33</sup>

Por otra parte, en dicha exposición de motivos se justificó que las adecuaciones legislativas tuvieron como finalidad cubrir las necesidades actuales con base en un sistema financiero con la capacidad suficiente para garantizar el derecho de seguridad social a largo plazo; es decir, las reformas realizadas buscaron dar viabilidad al Fondo de Pensiones del Estado de Tamaulipas.

El contexto social que circunscribió la expedición de la abrogada Ley de la Unidad de la Previsión y Seguridad Social del Estado de

---

<sup>33</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, de fecha dieciocho de noviembre de dos mil catorce.

[...] Esta Iniciativa toma en consideración los distintos estudios técnicos que se han realizado para definir las necesidades y las posibilidades de mejoramiento del Sistema de Seguridad Social Estatal. Tiene, asimismo, el objetivo de fortalecer las finanzas del Órgano encargado de la Seguridad Social del Estado, como condición indispensable para garantizar seguros y prestaciones, y para reestructurar la organización de la propia Unidad.

El proyecto que sirvió de base a esta Iniciativa, fue ampliamente discutido en el seno del Consejo de Administración de la Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, por quienes legalmente representan al Gobierno Estatal y a los trabajadores o servidores públicos. Asimismo, participaron de manera importante las representaciones formales de los trabajadores, quienes aportaron valiosas opiniones que enriquecieron la Iniciativa. Esta participación, privilegió el diálogo como método de trabajo y entendimiento, evidenciando, asimismo, la conciencia alcanzada acerca de la conveniencia de reestructurar la Ley y la necesidad de imprimírle un sentido humano al progreso social.

En virtud de lo anterior, y de acuerdo a los estudios actuariales realizados por expertos en la materia, entre las reformas más importantes para dar viabilidad al Fondo de Pensiones en Tamaulipas se encuentran las siguientes: [...]

Tamaulipas, fue que la esperanza de vida apenas rebasaba los cincuenta años de edad, por lo que resultaba lógico otorgar pensiones a los veinticinco o treinta años de servicio, pues los pocos trabajadores que llegaban a jubilarse tendrían una pequeña expectativa de vida a partir de la fecha de jubilación. Es decir, el marco jurídico del régimen de seguridad social quedó desfasado ante el incremento demográfico, la continua transformación social y las legítimas demandas de los asegurados y pensionados, aunado a que las expectativas de vida incrementaron, propiciando la necesidad de replantear los esquemas administrativos que pudieran sostener financieramente al régimen para la satisfacción de las nuevas generaciones y la generación en transición puedan acceder al mismo.

Igualmente se precisó que la pirámide poblacional se ha modificado y se seguirá modificando de manera que habrá menos trabajadores jóvenes en el periodo de cotización y más personas en edad avanzada disfrutando de una pensión, lo que hace menos viable la solidaridad intergeneracional debido a que las reservas generadas por los actuales trabajadores se estarían dedicando a pagar las pensiones de las personas mayores, y ya no serían suficientes para hacer frente a las erogaciones por concepto de seguridad social.

Por ello, el legislador consideró que de no tomar medidas correctivas, se hubiera condenado a la entonces Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas a la quiebra, pues el monto de los egresos por concepto de pensiones seguirá creciendo hasta alcanzar niveles económicamente inaceptables, poniendo en peligro la seguridad económica de los actuales y futuros pensionados, e incluso la fuente de trabajo que da origen al sistema de pensiones.

También se expresó que en el caso de Tamaulipas, la abrogada Ley de la Unidad de Previsión y Seguridad Social de esa entidad se expidió en 1987 y, tal como se señala en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, cumplió con su propósito por casi tres décadas hasta que existió la necesidad de llevar a cabo la actual reforma al sistema con el objetivo de lograr la viabilidad financiera del sistema pensionario; en ese sentido, la expedición de la Ley del Instituto de Previsión y

Seguridad Social del Estado de Tamaulipas constituye la primera reforma al régimen de seguridad social en dicho estado encaminada a lograr la solvencia del sistema.

Lo mismo ocurre en el Dictamen de las comisiones legislativas a la iniciativa de la ley reclamada, donde se desprende que las razones fundamentales que motivaron la expedición de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas fueron *“los beneficios resultantes para los trabajadores, los cuales se enumeran y describen en el apartado del análisis del presente dictamen, traduciéndose, en su generalidad, en mayores beneficios para los trabajadores, así como en el fortalecimiento de la viabilidad económica del ente público que se crea.”*

Por lo tanto, se estima que las reformas al sistema de pensiones en el Estado de Tamaulipas están sustentadas en datos objetivos, relativos al aumento de la esperanza de vida, la disminución de trabajadores jóvenes en el periodo de cotización, los cambios demográficos que modifican la pirámide poblacional, los cuales generan un desequilibrio entre los ingresos y egresos del sistema de pensiones.

En esas condiciones, debe tenerse por cierto que la iniciativa de ley, cumplió con los estándares exigidos por el numeral 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, al haber realizado los estudios actuariales respectivos, con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil siete y treinta y uno de diciembre de dos mil trece, aunque la iniciativa no aporta el dato de qué fecha son los estudios que se discutieron, lo cierto es que como lo afirma la autoridad responsable y los exhibe en autos, se practicaron el cinco de marzo de dos mil ocho y cuatro de abril de dos mil catorce, es decir, previamente a la emisión de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas. Con lo que se dio cumplimiento a la aludida norma internacional.

De tal manera que resultan irrelevantes los argumentos de la quejosa en el sentido que el Consejo de Administración de la Unión de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas que discutió el



proyecto relativo a la iniciativa, estuviera debidamente integrado conforme a los artículos 22, 25 y 26 de la Ley de la Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, pues como ya se especificó, la modificación cumplió con lo dispuesto en el numeral 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, que no exige mayores requisitos ni condiciona quién ni cómo deberían hacerse los estudios y cálculos actuariales necesarios, pues lo importante es que en el caso, los relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión, lo que en la iniciativa se cumplió.

De lo expuesto, se sigue que no se violaron los principios internacionales de seguridad social al expedir la ley tildada de inconstitucional.

Similares consideraciones se sustentaron al fallar el amparo en revisión 1056/2016, en sesión de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos.<sup>34</sup>

**NOVENO. Estudio del tercer agravio.** Congruencia de la sentencia de amparo en torno al planteamiento de violación de garantía de audiencia.

En su tercer y último agravio, el quejoso plantea que la sentencia recurrida es incongruente en la parte donde se aborda el tercer concepto de violación, en el que se plantea la violación a la garantía de audiencia.

Sostiene el recurrente, que en su demanda de amparo no hizo valer que la legislatura estatal hubiera estado obligada a darle audiencia antes de emitir la Ley reclamada, sino que planteó que se había violado su derecho de audiencia, porque después de la entrada en vigor de la ley, tendría que habersele dado la oportunidad de decidir si se sometía al régimen nuevo de seguridad social o si se

---

<sup>34</sup> Ausente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

mantenía en el anterior régimen. En este sentido, si el Juez de Distrito se limitó a afirmar que la garantía de audiencia no obliga al poder legislativo, no abordó el tema de manera congruente, sino a un tema distinto.

El argumento así planteado es fundado, pues en efecto, de la demanda de amparo se advierte que en su tercer concepto de violación, el quejoso no planteó que el legislador debiera respetar en favor del quejoso el derecho de audiencia previa, sino que hizo valer que, a diferencia de otros sistemas de seguridad social en México, como sucedió con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley del Seguro Social, cuyos afiliados tuvieron la oportunidad de escoger entre el sistema anterior y el nuevo, a el quejoso y demás afiliados del sistema de seguridad social del Estado de Tamaulipas, no se les otorgó una opción similar.

Por lo tanto, con fundamento en la fracción V del artículo 93 de la Ley de Amparo, procede que este Alto Tribunal estudiará del tercer concepto de violación y analizará la cuestión efectivamente planteada, relatada en estos términos, y resuelva lo que corresponda.

Pues bien, a juicio de esta Segunda Sala, el tercer concepto de violación así planteado es infundado, pues el derecho de audiencia previa únicamente cobra aplicación tratándose de actos privativos. En este sentido, cobra aplicación la tesis emitida por esta Sala, y que a continuación se transcribe:<sup>35</sup>

AUDIENCIA PREVIA. NO ES EXIGIBLE RESPECTO DE LOS ACTOS DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS O JURISDICCIONALES CUYO EJERCICIO TRASCIENDE A UNA EXPECTATIVA DE DERECHO QUE AÚN NO SE INCORPORA EN LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que conforme a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la emisión de los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales que tienen como finalidad desincorporar, en forma definitiva, algún derecho de la esfera

---

<sup>35</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis Aislada 2a. CXLVII/2002, Novena Época, Tomo XVI, la página 444, Noviembre de 2002. Registro electrónico: 185592.

jurídica de los gobernados debe estar precedida, de un procedimiento en el que se les permita desarrollar plenamente sus defensas. En congruencia con lo anterior, se concluye que para determinar si una disposición de observancia general respeta la referida garantía de audiencia previa, resulta necesario, en principio, precisar si el ejercicio de la potestad conferida en aquélla conlleva la definitiva disminución, menoscabo o supresión de un derecho que se encuentra incorporado en la esfera jurídica de los gobernados, ya que si el acto de autoridad trasciende a la expectativa que tienen en cuanto a que, de cumplir determinadas condiciones, podrán gozar de una específica prerrogativa, debe estimarse que aquel acto no tiene efectos privativos y, por ende, constituye un acto de molestia regido por lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, cuyo válido ejercicio se encuentra condicionado a que se emita por escrito, por autoridad competente y con la debida fundamentación y motivación, sin necesidad de que antes de su emisión se escuche al sujeto afectado.

Conforme a lo anterior, debe señalarse de acuerdo con el criterio de este Alto Tribunal, la aplicación del régimen transitorio de la Ley del IPYSSET, reclamada en el presente juicio, y consistente específicamente en el aumento en las aportaciones de seguridad social y en el establecimiento de una edad mínima como requisito para acceder a la pensión por jubilación, no constituye un acto privativo, pues el derecho a acceder a una pensión por jubilación es una mera expectativa de derechos, ya que no entra en la esfera jurídica del interesado, sino hasta que se cumplan los requisitos legales vigentes al momento en que sean exigibles. Este criterio se contiene, entre otras, en la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia:<sup>36</sup>

JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUÉLLA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. El párrafo primero del artículo sexto transitorio del Decreto 241 del Congreso del Estado de Nuevo León, de veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y tres, que reformó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, dispone que: "Los servidores públicos que se encontraban sujetos al régimen de cotización previsto en el ordenamiento abrogado, podrán jubilarse a los treinta años de servicio y veintiocho en el caso de la mujer, alcanzando una pensión proporcional a su último salario de cotización neto, conforme a la siguiente

---

<sup>36</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Jurisprudencia P./J. 42/98, Tomo VIII, página 10, Agosto de 1998. Registro electrónico: 195676.

tabla."; en tanto que, el párrafo segundo precisa la indicada "tabla". Ahora bien, la circunstancia de que esta reforma legal dé lugar a que quienes se jubilen a partir de su vigencia obtengan menos beneficios que quienes lo hicieron con anterioridad, en virtud de la aplicación del salario neto, en vez del nominal que antes se consideraba, y por la modificación de los porcentajes para el cálculo de la pensión, no implica que se viole la garantía de irretroactividad de las leyes, prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, tanto a la luz de la teoría de los derechos adquiridos como a la de la teoría de los componentes de la norma. En relación con la primera teoría, debe considerarse que la pensión por jubilación no constituye un derecho que los trabajadores en activo adquieran por existir la relación laboral equiparada y por haber cotizado en el sistema relativo, ya que la introducción de dicha prestación al patrimonio jurídico de aquéllos se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos para ello, por lo que mientras ese requisito no se cumpla, tal prestación constituye una mera expectativa de derecho, de lo que se sigue que la disposición transitoria en comento no afecta derechos adquiridos, respetándose la garantía señalada. Por otra parte, con base en la teoría de los componentes de la norma y dado que el derecho a la jubilación es la consecuencia jurídica de una serie de supuestos o actos parciales, el hecho de que los trabajadores al servicio del Estado de Nuevo León que obtengan tal prestación con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma en comento reciban un trato menos benéfico de los que la hubieren obtenido con anterioridad, no provoca una violación a la citada garantía, pues el nuevo salario base para calcular el monto de la pensión por jubilación, y el porcentaje al que ella equivaldrá constituyen supuestos parciales de tal prerrogativa laboral, que una vez actualizados generan el derecho a la jubilación; además, la constitucionalidad de la modificación legal de mérito deriva de que mediante ella no se afectan los supuestos parciales, previamente acontecidos, de dicha consecuencia, pues no desconoce los años de servicio, las cotizaciones y el periodo durante el cual se realizaron.

En este mismo sentido se ha pronunciado esta Segunda Sala, resultado ilustrativa la cita de la siguiente tesis aislada:<sup>37</sup>

SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL DERECHO DE AUDIENCIA. El precepto referido no viola el derecho de audiencia previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni las formalidades esenciales del procedimiento, ya que si bien es cierto que establece que el asegurado no tendrá derecho a disfrutar de pensión de invalidez cuando padezca un estado de invalidez anterior a su afiliación al régimen obligatorio, también lo es que esa pensión es una expectativa de derecho, al estar condicionada a la satisfacción de los requisitos consistentes en: a) encontrarse en un estado de invalidez en términos del artículo 119 de la

---

<sup>37</sup> Tesis 2a. XXXVI/2013 (10a.) (Registro 2003412), publicada en la página 1639 del Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 2, de la actual Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Ley del Seguro Social; b) tener acreditado el pago de 250 semanas de cotización; c) sujetarse a las investigaciones de carácter médico, social y económico que el Instituto Mexicano del Seguro Social estime necesarias para comprobar dicho padecimiento; y, d) que el estado de invalidez no sea anterior a la afiliación al régimen obligatorio, es decir, que no sea preexistente. Por tanto, la negativa a disfrutar de esa pensión en el supuesto señalado no constituye un acto de privación de los protegidos por el derecho de audiencia, pues la afiliación al régimen obligatorio no implica, por sí, el derecho a recibirla, lo que explica a su vez que la ley no establezca un procedimiento previo en el que el asegurado pueda desvirtuar la opinión en el sentido de que el estado de invalidez no sea anterior a la afiliación al régimen obligatorio.

Similares consideraciones se sustentaron al fallar el amparo en revisión 1024/2016, en sesión de cinco de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos<sup>38</sup>, amparo en revisión 1056/2016, en sesión de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos<sup>39</sup>, amparo en revisión 88/2017, en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos<sup>40</sup>, amparo en revisión 86/2017, en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos<sup>41</sup>.

Toda vez que en términos de las consideraciones que anteceden, el quejoso no ha demostrado la inconstitucionalidad de los artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, y no restando cuestión alguna de legalidad para resolver en su totalidad la litis del presente juicio de amparo, procede negar el amparo al quejoso.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

---

<sup>38</sup> Ausente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>39</sup> Ausente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>40</sup> Ausente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>41</sup> Ausente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Lorenzo Torres Vargas, contra los actos reclamados consistentes en la aprobación, expedición y promulgación de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado, en vigor desde el primero de enero de dos mil quince, específicamente sus artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios.

**TERCERO.** Se desecha el recurso de revisión adhesiva.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones.

Firman el Ministro Presidente, el Ponente y el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala, quien autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA**

**MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.**

**PONENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SALA**

**LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ**

Esta hoja corresponde al amparo en revisión 1148/2016, quejoso y recurrente: Lorenzo Torres Vargas, recurrente adhesivo: Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, fallado el veintiuno de junio de dos mil diecisiete, en el siguiente sentido: **PRIMERO**. En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida. **SEGUNDO**. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Lorenzo Torres Vargas, contra los actos reclamados consistentes en la aprobación, expedición y promulgación de la Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado, en vigor desde el primero de enero de dos mil quince, específicamente sus artículos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo Tercero Transitorios. **TERCERO**. Se desecha el recurso de revisión adhesiva. **CONSTE**.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.