

**AMPARO EN REVISIÓN 405/2019
QUEJOSO: LEONARDO MARTÍNEZ GARCÍA
RECURRENTE: EL MISMO
RECURRENTE ADHESIVO: PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA REPRESENTADO POR EL
DIRECTOR GENERAL DE AMPAROS CONTRA
LEYES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIA: ELIZABETH MIRANDA FLORES
COLABORÓ: ITZEL SHARAI ESCOBAR ROSALES**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve el amparo en revisión 405/2019, interpuesto por Leonardo Martínez García, contra la sentencia dictada el nueve de mayo de dos mil dieciocho por el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, en el juicio de amparo indirecto 62/2018.

I. ANTECEDENTES

1. Una persona solicitó ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el otorgamiento de una pensión jubilatoria aduciendo que con su edad y años de cotización, en el supuesto de que fuera mujer, sería procedente la concesión respectiva.

2. El Instituto negó la pensión al solicitante, fundando su determinación en que no se acreditaron los requisitos previstos en el artículo Décimo Transitorio, fracción II, inciso a), de la Ley del ISSSTE.
3. **Amparo Indirecto**¹. Inconforme con la resolución del Instituto, el interesado promovió juicio de amparo indirecto señalando los siguientes actos y autoridades responsables:
 - a) Del Congreso de la Unión, la aprobación del artículo Décimo Transitorio, fracción II, inciso a), de la Ley del ISSSTE.
 - b) Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la promulgación, publicación, expedición y entrada en vigor de la ley mencionada en el inciso anterior.
 - c) Del Secretario de Gobernación, el refrendo del precepto legal señalado.
 - d) Del Jefe del Departamento de Pensiones de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Delegación Estatal Jalisco, del ISSSTE, la aplicación de la disposición legal a través del oficio 14.5.15818/2017.
4. El Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, admitió a trámite la demanda de amparo, ordenó su registro bajo el expediente número 62/2018 y señaló plazo para que las autoridades señaladas como responsables rindieran su informe justificado².
5. **Sentencia de Amparo Indirecto**³: El juez de Distrito dictó sentencia en la que por una parte, sobreseyó el juicio respecto del acto reclamado al Secretario de Gobernación (en virtud de que no fue impugnado por

¹ Escrito presentado el cinco de enero de dos mil dieciocho. Fojas 2 a 14 del cuaderno de amparo indirecto 62/2018.

² Acuerdo de nueve de enero de dos mil dieciocho. *Íbidem*, fojas 26 a 27.

³ Resolución de ocho de agosto de dos mil dieciocho. *Ibidem*, fojas 119 a 128.

AMPARO EN REVISIÓN 405/2019

vicios propios), y por otra, negó el amparo por los actos atribuidos al Congreso de la Unión, al Presidente de la República y al Jefe de Departamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Delegación Jalisco del ISSSTE, al considerar, en esencia, lo siguiente:

- a) A efecto de analizar la constitucionalidad de la norma reclamada, es necesario tomar en cuenta las consideraciones sustentadas en la ejecutoria dictada en el Amparo en Revisión 759/2017, fallado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se retomaron diversos precedentes que analizaron el artículo 60 de la Ley del ISSSTE anterior, cuyo contenido es similar al precepto impugnado, en el que se concluyó que es constitucional establecer un régimen diferente a efecto de que la mujer obtenga una pensión por jubilación al cumplir veintiocho años de servicio, mientras que al varón se le exigen treinta.
- b) En dichos precedentes se sostuvo que de los antecedentes legislativos, se observa que la intención del legislador fue otorgar un beneficio a la mujer por la doble función que desarrolla en la sociedad y que tuvo por objeto romper la desigualdad que impera entre hombres y mujeres, por lo que la disminución de veintiocho años para la jubilación en favor de las mujeres constituía una reivindicación positiva.
- c) El estereotipo impuesto a la mujer resulta jurídicamente relevante, ya que existen roles que “le corresponden” y que se traducen en una sobrecarga de trabajo y responsabilidades.

- d) Lo anterior se corrobora con el artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y si bien el estereotipo apuntado no puede justificar por sí mismo el trato desigual, lo cierto es que la exposición de motivos y el proceso legislativo relativo reflejan, por un lado, el pensamiento de una época, que da noticia de un hecho notorio, una desigualdad social real entre el hombre y la mujer, originada fundamentalmente por la visión que establecía una división de los roles atribuidos al hombre y la mujer.
- e) Los motivos que adoptó el legislador no pueden hoy avalarse en su totalidad en tanto que, en una parte, reflejan un concepto de estereotipo que en ocasiones persiste en la actualidad y que se adoptó como una medida temporal para aminorar la desigualdad real entre el hombre y la mujer, por lo que no contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenidos en los artículos 1 y 4 constitucionales.
- f) Por tanto, se estiman infundados los conceptos de violación formulados por la parte quejosa, pues como se ha estudiado, no existe trato desigual entre hombres y mujeres, atento a que la disposición combatida, sostiene el otorgamiento de un beneficio a la mujer. En consecuencia, procede negar el amparo.

6. **Recurso de revisión**⁴: Inconforme, el trabajador interpuso recurso de revisión en el que controvirtió la negativa del amparo, esencialmente, por los motivos siguientes:

- a) La determinación del juez de Distrito de negar el amparo se sostuvo en las consideraciones del Amparo en Revisión 759/2017 de la

⁴ Escrito presentado el veintiocho de agosto de dos mil dieciocho. Fojas 1 a 11 del cuaderno del Recurso de Revisión 498/2018.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no generó tesis aislada, ni jurisprudencia, además de que fue fallado con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo.

- b) Aún y cuando el legislador al emitir la Ley del ISSSTE vigente tuvo la intención de mantener las razones que lo motivaron a disminuir los años de servicio de la mujer, para la obtención de una pensión jubilatoria, en atención a que aún imperaban los obstáculos para que accediera a esa prestación. Dichas razones dejaron de tener efecto porque el nuevo paradigma orienta a establecer una equidad de género plena.
- c) Los motivos del legislador no pueden considerarse una reivindicación positiva porque la concepción o estereotipo de mujer que sirvió de sustento es reflejo de la visión de la existencia de roles que le corresponden al sexo femenino, lo que se traduce en una sobrecarga de trabajo y responsabilidades a las mujeres. Esas razones ya no operan actualmente porque el hombre juega cada día un papel más activo en la familia y las tareas del hogar, además la mujer es más longeva. En ese sentido, debe ponerse fin a las medidas temporales adoptadas por el legislador que otorgan un beneficio a las mujeres por la doble función que realizan en la sociedad.
- d) Se está en presencia de una norma discriminatoria, toda vez que otorgar un beneficio implica generar a la parte opuesta un perjuicio, pues la actual realidad social es distinta a la de hace once años en que se aprobó la norma impugnada. Por tanto, este Alto Tribunal no puede seguir justificando distinciones bajo el pretexto de

beneficios, porque se ha acelerado la igualdad de facto entre hombres y mujeres.

- e) Se hace una interpretación errónea de los artículos 4 y 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ya que si bien de ellos se advierte la necesidad de que los Estados adopten medidas de carácter temporal, encaminadas a catalizar la igualdad de hecho, dejar en los mismos términos la disposición combatida es discriminatorio al no obedecer una finalidad objetiva y constitucionalmente válida prevista en el artículo 4 constitucional.
- f) El derecho a la igualdad se apoya en que todo individuo está colocado en una misma situación, quedando prohibido a la autoridad realizar discriminación por razones de género y en general cualquier otra que atente contra la dignidad propia del ser humano y que tenga como consecuencia anular o menoscabar sus derechos y libertades, lo que sucede en el precepto tildado de inconstitucional porque no se da el mismo trato a los hombres y mujeres.
- g) La Primera Sala de este Alto Tribunal ha concluido que la mujer ha dejado de ser reducida al papel de ama de casa y ejerce con plenitud, libertad e independencia la configuración de su vida y su papel en la familia.
- h) Las razones expuestas en la discusión legislativa que dio origen a la norma impugnada carecen de vigencia y no obedecen a la realidad, pues muchas mujeres no desempeñan el rol de madre ni están al cuidado del hogar, aunado a que el varón se encuentra cada vez más involucrado en esa doble función, lo que denota que las razones que se tuvieron en cuenta en dos mil siete para

establecer una diferencia de años de cotización y edad entre el hombre y la mujer a efecto de obtener el beneficio de la jubilación no se ajusta a la realidad social actual, ni al paradigma constitucional de derechos humanos vigente en dos mil once.

i) Luego, no puede señalarse que el texto impugnado mantenga actualmente una razón que justifique una diferenciación de trato a los sujetos que comprende, porque ello implica el reconocimiento de la desigualdad entre hombres y mujeres, respecto al tiempo requerido para tener derecho a una pensión por jubilación, consecuentemente, el artículo Décimo Transitorio, fracción II, inciso a) de la Ley del ISSSTE, sí contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenido en los artículos 1) y 4) constitucionales, por mantener la misma motivación en tiempos diferentes y tratarse de una legislación retrograda.

7. Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito que lo admitió a trámite, lo registró bajo el expediente 498/2018 y señaló plazo para que la parte interesada se adhiriera al recurso⁵.
8. **Revisión adhesiva**⁶. El Presidente de la República representado por el Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos de la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promovió recurso de revisión adhesiva en el que en esencia, expuso que procede confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo ya que resulta infundado el argumento esgrimido por el quejoso al señalar que el artículo Décimo Transitorio, fracción II, inciso

⁵ Acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho. Ibidem, fojas, 12 a 13.

⁶ Escrito presentado el ocho de enero de dos mil dieciocho. Ibidem, fojas 23 a 56.

a), violenta la garantía de igualdad establecida en los artículos 1° y 4° constitucionales al dar un trato diferenciado al quejoso, por establecer que para obtener una pensión por jubilación, las mujeres deberán contar con una edad mínima de cincuenta y dos años y los hombres con cincuenta y cuatro años de edad.

9. Seguidos los trámites de ley, el Tribunal Colegiado de Circuito dictó sentencia en la que determinó i) Confirmar el sobreseimiento decretado por el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, ii) Remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se pronuncie sobre el tema de constitucionalidad subsistente⁷.
10. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso y lo turnó al Ministro Javier Laynez Potisek⁸. Por su parte, el Ministro Presidente de la Segunda Sala avocó el asunto y remitió los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto correspondiente⁹.

II. COMPETENCIA

11. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; punto Tercero, en relación con el

⁷ Resolución de ocho de mayo de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 63 a 77.

⁸ Proveído de Presidencia de diez de junio de dos mil diecinueve. Fojas 28 a 30 del cuaderno principal.

⁹ Proveído de fecha quince de julio de dos mil diecinueve. *Ibidem*, foja 50.

punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013; toda vez que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto, en el que se impugnó la constitucionalidad del artículo Décimo Transitorio, fracción II, inciso a), de la Ley del ISSSTE.

III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

12. Esta Segunda Sala estima innecesario analizar lo relacionado con la oportunidad y la legitimación, porque el Tribunal Colegiado ya se ocupó de ello.

IV. ESTUDIO DE FONDO

13. **Fijación de la litis.** Como quedó referido en el considerando que antecede, al haberse reservado jurisdicción a esta Segunda Sala respecto del estudio relativo a la constitucionalidad del artículo Décimo Transitorio, fracción II, inciso a), de la Ley del ISSSTE, éste será la materia a resolver de acuerdo con los agravios que el recurrente expuso.
14. **Problema constitucional a resolver.** En atención a las consideraciones anteriores, este Alto Tribunal tomará como punto de partida para la resolución del presente asunto la siguiente interrogante: **¿la disposición legal que establece una edad mínima y años de cotización menores para la mujer comparados con los que se**

exigen a los varones para acceder a una pensión por jubilación constituye una medida discriminatoria en virtud de que los motivos del legislador para realizar tal distinción carecen de vigencia en la realidad actual?

15. Cabe precisar a continuación el contenido de la norma cuya regularidad constitucional se analizará:

DÉCIMO. A los Trabajadores que no opten por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE, se les aplicarán las siguientes modalidades:

(...)

II. A partir del primero de enero de dos mil diez:

- a) Los Trabajadores que hubieren cotizado treinta años o más y las Trabajadoras que hubieran cotizado veintiocho años o más, tendrán derecho a Pensión por jubilación conforme a la siguiente tabla:

Años		Edad Mínima de Jubilación Trabajadores	Edad Mínima de Jubilación Trabajadoras
2010	y	51	49
2011			
2012	y	52	50
2013			
2014	y	53	51
2015			
2016	y	54	52
2017			
2018	y	55	53
2019			
2020	y	56	54
2021			
2022	y	57	55
2023			
2024	y	58	56
2025			
2026	y	59	57
2027			
2028	en adelante	60	58

16. El citado precepto legal establece cuáles son los requisitos que los trabajadores que cotizan en ese régimen pensionario deben satisfacer a efecto de acceder al beneficio de la jubilación. En el caso de los hombres, haber cotizado 30 años o más y las mujeres, 28 años o más.
17. También establece la edad mínima de jubilación, que va incrementando año con año, en la que se aprecia una diferencia de dos años entre la edad que debe tener un hombre y una mujer. De manera que en 2011, las mujeres debían tener una edad mínima de 49 años y los hombres de 51, en tanto que al llegar al 2028 en adelante, ellas deberán contar con 58 y ellos 60.
18. Previamente a realizar el examen sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, es necesario buscar el verdadero sentido y las razones que el legislador tomó en cuenta al establecer condiciones diferenciadas entre la mujer y el hombre para tener derecho a una pensión jubilatoria.
19. Como lo señaló el juez de Distrito en la sentencia recurrida, el proceso legislativo que desembocó en la emisión de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, no desarrolla las razones que condujeron al legislador a la creación del artículo transitorio que se analiza. Sin embargo, la justificación de tal medida puede encontrarse en la reforma al artículo 60 de la ley de la materia abrogada.

20. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en el Diario Oficial de la Federación de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, se publicó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo artículo 72 disponía:

Artículo 72. Tienen derecho a la jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios e igual tiempo de contribución al Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad.

La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador que se define en el artículo 79 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja.

21. Esa ley quedó abrogada con motivo de la ley que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres; en esta Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se ubicó el derecho de jubilación en el artículo 60, cuyo texto disponía:

Artículo 60. Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad.

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

22. El veintiocho de octubre de mil novecientos ochenta y seis, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del Congreso General, la

iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre los cuales se propuso la reforma al numeral 60.

23. En la parte que interesa, la exposición de motivos señaló:

(...)

Por lo que respecta a las reformas que se proponen relacionadas con el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios, destacan en primer término las relacionadas con las jubilaciones y pensiones. Hoy en día los servicios a jubilados y pensionistas van más allá del simple otorgamiento de la jubilación o pensión, por lo que se propone definirlos como 'servicios integrales de retiro' a trabajadores y pensionistas, ampliando con ello el concepto de retiro por el de un sistema integral, que incluye la realización de acciones que van, desde las de preparación del trabajador próximo a jubilarse, hasta las de apoyo solidario y humanista a quienes ya se han pensionado. De esta forma se pretende dar lugar a un reconocimiento especial de la sociedad a quienes se retiran del servicio público después de toda una vida de dedicación y esfuerzo.

Como un importante avance de justicia en materia de seguridad social, a propuesta de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, se contempla la posibilidad de que las madres trabajadoras puedan aspirar a una pensión por jubilación habiendo cumplido con un mínimo de 28 años de prestación de servicios al Estado e igual tiempo de cotización al instituto, cualquiera que sea su edad, con lo que se da respuesta a las inquietudes de la clase trabajadora por conservar y fortalecer los beneficios que tanto para ellas como para sus familiares derechohabientes derivan de los derechos legítimamente conquistados.

(...)

24. En el dictamen de la cámara de origen, se expuso lo siguiente:

(...)

Por otra parte, siguiendo la tendencia de ampliar la protección hacia la mujer, tomando en consideración que en la mayoría de los casos ésta cumple una doble función dentro de la sociedad, esto es, en el desarrollo de las actividades derivadas en su relación laboral y dentro del seno familiar, se propone que la mujer trabajadora pueda aspirar a una pensión por jubilación al cumplir 28 años de servicios e igual tiempo de cotización al instituto, cualquiera que sea su edad, con lo cual se da respuesta, una vez más, a las demandas de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

(...).

25. En sesión de seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, la Cámara de Diputados llevó a cabo la discusión del dictamen aludido; en lo que interesa destaca lo siguiente:

(...)

El elemento de unidad y desarrollo con armonía en la familia sin lugar a dudas es la mujer que cumple con una doble función, la de atender el hogar y sus responsabilidades al servicio del Estado y por ello la iniciativa propone que la jubilación para la mujer se obtenga a los 28 años de servicio.

(...)

Bien esos aspectos consideramos nosotros que son importantes indudablemente que en forma especial es de resaltarse la reforma al artículo 60, que prevé la jubilación de la mujer trabajadora a los 28 años de su servicios y no como ha mantenido hasta la actualidad en forma igualitaria con los años de servicio del hombre trabajador de 30 años. Consideramos que esta reforma desde el punto de vista que se rompe esta igualdad en los años de servicio y ahora es menor; constituye un despegue; un paso cualitativo importante porque es necesario que en este aspecto, de los años de servicio de la mujer; se haga justicia disminuyendo el período de trabajo que sirva de precedente para en otros aspectos de la responsabilidad laboral de la mujer siga también

reconociéndosele derechos especiales que merece para hacer justicia a su participación en el área de la producción y los servicios de México. Y siendo importante, que hoy será ya de 28 años, pensamos que, como ha sido la demanda de los trabajadores; de sindicatos y organismos políticos como el nuestro de que el período para que la mujer pueda jubilarse sea de 25 años, pensamos que sería más atractivo para los efectos de acogerse a una jubilación inmediata, establecer esta cantidad de años de servicio, además de que obviamente resulta más justa. Por eso este aspecto en lo particular, junto con otras fracciones parlamentarias, pensamos tratarlo en su momento.

(...) el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana recibe con beneplácito esta iniciativa de reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado que evidentemente redundan en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, en particular como, militantes del magisterio tamaulipeco, debo decir, que en particular recibimos con gran satisfacción y júbilo estas reformas positivas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, evidentemente, ha sido una vieja demanda de los burócratas y en particular del magisterio nacional desde el Congreso de Guanajuato, esta demanda por disminuir los años como tiempo de jubilación para el magisterio en particular y la burocracia en general. En los congresos magisteriales de Tamaulipas y en los nacionales - repito -, desde el Guanajuato, se planteó la demanda magisterial de que hubiese un término de 25 años para la jubilación en lugar de los 30 establecidos por la ley, esta demanda de los 25 años evidentemente sigue siendo una demanda actual y presente del magisterio tamaulipeco y del magisterio en general, sin embargo es positiva la reforma que establece en favor de los 28 años para jubilar a la mujer, en una base, es una reivindicación muy positiva lograda por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, logrado por el magisterio, logrado por los distintos sindicatos que agrupan a los burócratas nacionales,

saludemos pues, esta conquista positiva - repito -, del magisterio y de los burócratas en general, también saludamos, por qué no decirlo, las distintas reivindicaciones que establece la ley en obvio de tiempo.

(...)

La Ley desde que fue creado el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, han tenido muchas reformas a nuestro juicio, todas ellas positivas. Hoy por primera vez se intenta hacerle justicia a la mujer al otorgarle el derecho a la jubilación a los 28 años, nosotros proponemos que esto no quede solo en el intento, por ello coincidiendo con la propulsión del Partido Popular Socialista, proponemos que atendamos a la vieja demanda de otorgarle a la mujer trabajadora al servicio del Estado, el derecho a la jubilación a los 25 años de servicio cualquiera que sea la edad.

(...)

Apoyamos en lo general el dictamen que reforma diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sabemos que esta lucha de los trabajadores al servicio del Estado, viene a fundamentar una vez más un proceso irreversible de conquistas de la conquistas de los trabajadores de México, por lo tanto consideramos que esta conquista de la jubilación a los 28 años de la mujer, la jubilación con el promedio del último año de servicios y autoseguros para los beneficiarios de pensionados y jubilados, es el inicio de esta conquista irreversible. Por ello, deseamos dejar patente nuestra adhesión y solidaridad con los trabajadores al servicio del Estado, porque ellos como los obreros de México, organizados en el movimiento obrero, son la base modular del proceso revolucionario que ha emprendido el movimiento organizado de México. Salud compañeros a nombre de la Confederación de Trabajadores de México y seguiremos con los trabajadores al servicio del Estado. Muchas Gracias.

(...)

Es importante pues, este punto, sí hay reformas bastante importantes como que las mujeres se jubilen a los 28 años, quizá en algunos departamentos la jubilación se requerirá

hasta más pronto debido a que las sustancias que manejan los trabajadores pongan en peligro su vida, y quizá 28 años es demasiado tiempo aun para jubilarlos en aquellas áreas donde de veras las sustancias químicas ponen en grandes riesgos la vida del trabajador, en ese sentido apoyo la iniciativa de que sea la jubilación con el salario en el momento que se deja de trabajar.

(...) es importante señalar y comentar que ante él, mi compañero de tribuna que me antecedió en el uso de la misma de Acción Nacional pretenden una populista y poniéndose ropajes que lo corresponden como trabajador, decir que queremos que fácilmente se quiere lograr la jubilación de la mujer a los 25 años, esa postura ha sido de los trabajadores a lo largo del tiempo, ha sido una demanda de los sindicatos federados y es hoy aquí una iniciativa de ley que creemos indiscutiblemente que al modificarse y aprobarse la modificación para jubilarse la mujer a los 28 años es basado en un estudio actuarial serio y responsable, basado en el presupuesto de nuestra Federación que es importante pensar que el Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado, no podemos permitir los trabajadores que se corra el riesgo de descapitalizarlo, por eso es importante que iniciemos el proceso de disminución de la jubilación para los trabajadores e indiscutiblemente a quienes a lo largo del tiempo han entregado su esfuerzo en una doble misión en actitud social, porque aparte de la mujer trabajadora tener una acción laboral, tiene una doble misión siendo mujer trabajadora, siendo la madre de nuestros hijos, siendo quienes atienden nuestro hogar, por eso, el acto de jubilar a la mujer a los 28 años es un acto de justicia, es un acto de congruencia, es un acto de reconocimiento a las mujeres trabajadoras al servicio del Estado.

(...)

Quisiera señalar y dejar sumamente claro, que la disminución en dos años de la mujer trabajadora al servicio del estado, representa un impacto presupuestal de 3 mil millones de pesos, y no quiere decir que los trabajadores al servicio del

Estado y sus dirigentes encabezados por nuestro líder claudicando a esto, es el inicio para que la mujer ciertamente alcance la jubilación a los 25 años de servicio, pero esto es demanda de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

(...).

26. La reforma propuesta por el Ejecutivo Federal al artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis; su contenido es el siguiente:

Artículo 60. Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad, no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63.

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

27. Pues bien, de lo relatado con antelación se extraen las premisas siguientes, fundamentales para la solución del presente asunto:

- La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de mil novecientos cincuenta y nueve, y la de mil novecientos ochenta y tres, establecieron el derecho a la jubilación para los trabajadores que cumplieran treinta años o más de servicios, sin distinción de género.

- Las normas respectivas otorgaban un trato igual a la mujer y al hombre, en relación con el tiempo requerido para tener derecho al otorgamiento de la jubilación.
 - La intención fundamental de la reforma al artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de mil novecientos ochenta y tres fue reconocer que las mujeres llevan a cabo una doble función en la sociedad, y por ello requieren un trato diferenciado.
 - Aparte de la función laboral, las mujeres realizan doble misión como madres que atienden el hogar, por eso la disminución representa un acto de reconocimiento a las mujeres trabajadoras al servicio del Estado.
 - También tuvo como finalidad romper la desigualdad que impera entre hombres y mujeres, con el propósito de reconocer a éstas los derechos especiales que merecen por su participación en el área productiva del país.
 - La disminución a veintiocho años para la jubilación en favor de la mujer constituyó una reivindicación positiva.
28. Lo anterior pone en evidencia que el legislador expuso profusamente las razones que lo motivaron a disminuir los años de servicio exigidos a las mujeres para la obtención de la pensión jubilatoria.
29. De lo antedicho derivan dos conclusiones que permitirán resolver la problemática en estudio: que antes de la reforma aludida, la norma otorgaba igual trato al hombre y a la mujer; y que la esencia fundamental de la reforma fue reconocer las diferencias de facto que vive la mujer respecto de los hombres, que se dan por múltiples factores.

30. Como se relató en consideraciones anteriores, el recurrente aduce que la disposición legislativa anteriormente descrita es contraria al derecho de igualdad tutelado en el artículo 1º, constitucional. Afirma que el juez de Distrito, al desestimar sus conceptos de violación, concluyó que el precepto legal impugnado establece una acción afirmativa de carácter temporal que el legislador implementó con el propósito de compensar el doble rol que las mujeres desempeñan al realizar labores de cuidado en el hogar y trabajar. Sin embargo, expone, las razones que el legislador tomó en cuenta al establecer una diferencia en años de cotización y edad entre el varón y la mujer a efecto de obtener el beneficio de la jubilación, no se ajustan a la realidad social, ni al paradigma constitucional de derechos humanos vigente, pues en la actualidad muchas mujeres no desempeñan el rol de madre ni están al cuidado del hogar, aunado a que el varón se encuentra cada vez más involucrado en esa doble función, lo que incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha tomado en consideración, pues ha señalado que la mujer ha dejado de ser reducida al papel de ama de casa y ejerce con plenitud su libertad e independencia.
31. En este sentido, los agravios que el recurrente expone cuestionan la constitucionalidad del precepto impugnado a partir de dos premisas. La primera, consistente en que la norma legal de mérito constituye una acción afirmativa implementada con el fin de compensar el doble rol de la mujer en la sociedad. La segunda, orientada a demostrar que las condiciones sociales que el legislador tomó en cuenta para implementar dicha acción carecen de vigencia en la actualidad.
32. Para analizar si la norma impugnada implementa la operatividad de una acción afirmativa, es necesario definir cuál es el origen y propósito de

este tipo de medidas. Para ello, es necesario distinguir y definir los conceptos de igualdad formal y de igualdad sustantiva.

Igualdad formal.

33. El artículo 1º de la Constitución Federal, establece:

Artículo 1. 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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

34. En el primer párrafo transcrito se encuentra contenido el principio de igualdad, que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados

internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

35. Por su parte, el último párrafo prevé el principio de no discriminación, que proscribe cualquier distinción motivada por razón de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
36. Si bien los principios de igualdad y no discriminación se encuentran estrechamente relacionados, se trata de conceptos autónomos en el sentido de que no todo tratamiento desigual es discriminatorio. Ello implica que no todas las personas deben ser tratadas igual, pues lo que se requiere es que sean tratadas sin discriminación alguna.
37. El concepto discriminación se ha entendido como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social y que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas¹⁰.
38. Así, el término discriminación denota la prohibición de diferenciaciones arbitrarias, se basa en la idea de que la ley debe aplicarse de forma

¹⁰ CDH, *Observación General N° 18*, No discriminación, U.N. Dovs. HRI/GEN/1/Rev.7, 37º período de sesiones, 1989, nota 10, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404>, párrafo 10. Consultado el 24 de septiembre de 2019.

similar a todos los individuos con independencia de sus características. Noción que se ha traducido como igualdad ante la ley.

39. El análisis que exige esta noción de igualdad es el que corresponde a una racionalidad entre medios y fines de la norma: pues las únicas distinciones aceptables son aquellas que se basan en criterios estrictamente funcionales, para alcanzar un fin legítimo.
40. De esta forma, los principios de igualdad y no discriminación implican que las autoridades no traten de manera diferente a los individuos cuando se encuentren en la misma situación jurídica, es decir, que sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicha garantía se refiere a la igualdad jurídica, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato al ubicarse en similar situación de hecho, mandato que debe acatarse por todas las autoridades del país.
41. La igualdad y la no discriminación hasta aquí expuesta se encuentran relacionadas directamente con la situación jurídica de los destinatarios de la norma, y no así con otras situaciones, económicas, materiales o de otra especie.
42. El principio de igualdad tiene un carácter complejo, pues no postula la paridad absoluta entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato como criterio básico para la producción normativa.

43. Asimismo, del referido principio derivan dos obligaciones que vinculan específicamente al legislador. Por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual; y por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución y los principios que de ella derivan lo impongan.
44. Por su parte, la no discriminación se enfoca a expulsar del sistema jurídico toda distinción de trato motivada, en específico, por las características propias de la persona que atenten contra su dignidad humana –género, edad, condición social, religión, discapacidad–, y que tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades.
45. Así, la finalidad del principio de igualdad en la ley radica en situar a los gobernados en posiciones tales que puedan acceder a los bienes y derechos protegidos constitucionalmente, lo que significa que el beneficio que uno obtenga lo deberá poder obtener cualquier otro en igualdad de circunstancias.
46. Aunado a lo anterior, la igualdad implica que se debe tratar del mismo modo a quienes se encuentren en situaciones similares y de manera diferente a los sujetos que se ubiquen en una situación diversa. Esto conlleva la facultad del legislador para crear categorías o clasificaciones, sustentadas en bases objetivas, que legitimen un tratamiento distinto entre una y otra categoría, que pueden responder a finalidades económicas o sociales; pero nunca en supuestos donde la distinción devenga irrazonable o desproporcional.

47. En conclusión, el principio de igualdad contiene rasgos esenciales, que a continuación se resumen:

- No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción a la garantía de igualdad, ésta sólo la produce aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable.
- Dicha justificación debe fundarse en criterios objetivos y suficientemente razonables, de acuerdo con los criterios o juicios de valor generalmente aceptados que podrán ser apreciados en la exposición de motivos o advertirse de la misma norma.
- Por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente válida, no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal disposición sean adecuadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador, sean proporcionales.

48. Los parámetros antes desarrollados permiten construir la noción del concepto de derecho humano a la **igualdad formal** a partir de **dos principios**¹¹: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley.

¹¹ La Primera Sala de Este Alto Tribunal, los definió al resolver el amparo directo en revisión 1464/2013, fallado el 11 de abril de 2013 por unanimidad de cinco votos.

49. El **primer principio** obliga, por un lado a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en la misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de precedentes, momento en el que deberán de ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. El **segundo principio** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. La mayoría de la jurisprudencia de esta Corte se ha circunscrito a esta faceta del derecho humano a la igualdad.
50. Esta acepción de igualdad formal se define como una “prohibición de trato discriminatorio”, que refiere que los derechos humanos son comunes a todas las personas, hombres y mujeres. Implica que la ley no puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares y que no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes. Además, se basa en la idea de que la ley debe evitar la arbitrariedad, por lo que cuando realiza distinciones entre personas, estas deben ser “objetivas y razonables”¹².
51. De esta manera, la noción de igualdad formal exige que cuando la ley realiza cualquier distinción con base en una categoría sospechosa (como la raza, el sexo, las ideas políticas o religiosas, etc), debe

¹² González Le Saux, Marianne y Oscar Parra Vera, “Concepciones y clausulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”. *Revista IIDH*, Costa Rica, núm. 47, 2008, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf>, páginas 3 y 4. Consultado el 18 de Septiembre de 2019.

sujetarse a un test estricto de proporcionalidad que determine si la diferenciación está justificada.

Igualdad sustantiva

52. Lo anteriormente descrito pone de manifiesto que el concepto de igualdad formal o igualdad ante la ley se traduce en una “prohibición de trato arbitrario” y en la “igual protección de la ley”.
53. Sin embargo, no es posible considerar que el derecho a la igualdad y no discriminación se agota con el concepto de igualdad formal (igualdad en la ley y frente a la ley), pues en muchas ocasiones, dicho principio es insuficiente para hacer frente a los casos de leyes en apariencia neutrales que tienen un impacto desproporcionado en determinados grupos¹³.
54. La Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 1464/2013, precisó que el principio de igualdad reconocido en la Constitución Federal no se agota en la denominada igualdad formal o de derecho, pues si bien podría estimarse que el artículo 1º de la Constitución Federal sólo establece un mandato de prohibición de discriminación legislativa, lo cierto es que su operatividad constitucional no se limita a verificar la existencia arbitraria de diferenciaciones en la norma, pues el objetivo último es proteger a grupos socialmente vulnerables, para lo cual es necesario advertir desigualdades de hecho y no meramente de derecho.

¹³ *Ibidem*, página 11.

55. La Constitución Federal no es ciega a la constatación de las desigualdades de ciertos grupos sociales y sus integrantes. El contenido de la mayoría de estos derechos busca la satisfacción de necesidades colectivas, como la salud, vivienda, agua, medio ambiente o cultura, lo cual implica una identificación de las circunstancias o desigualdades de hecho para poder respetar, proteger y cumplimentar estos derechos sociales y culturales. Lo anterior, con el objetivo de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y con ello alcanzar un grado equitativo en el goce de los derechos acorde con la dignidad inherente de todos los seres humanos.

56. De esta forma, la igualdad sustantiva o de hecho se configura como una faceta o dimensión del derecho humano a la igualdad jurídica que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos o culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

57. Se trata de una modalidad del principio de igualdad que impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener tal correspondencia de oportunidades entre los distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población. Por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo o legislativo que tengan como finalidad última evitar que se siga dando la diferenciación injustificada, la discriminación sistemática o revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante (hasta aquí la referencia al amparo

directo en revisión 1464/2013, del índice de la Primera Sala de este Alto Tribunal).

58. En la doctrina, la igualdad sustantiva se ha definido como la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho e incluso, precisamente por el hecho de que los y las titulares son diferentes entre sí¹⁴.

59. Esta noción de igualdad tiene origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos y que es deber del Estado evitar que esta situación sea profundizada, así como revertir los efectos de esa marginación histórica.

60. Los grupos excluidos se caracterizan por encontrarse en una situación de subordinación prolongada, no se trata de una falta de “razonabilidad” en la formulación o aplicación de las leyes, sino que un diseño del sistema social coloca a estos grupos en una condición desventajosa¹⁵.

61. Se trata de una noción que parte del hecho de que en la sociedad, no todos los individuos se encuentran en una misma posición, por lo que el otorgar un mismo trato a personas que se encuentran en posiciones desiguales solamente incrementará las desigualdades existentes¹⁶.

¹⁴ Luigi, Ferrajoli, *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Trota, Madrid, España, 1999. Citado por Torres, Isabel, “Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”. *Revista IIDH*, Costa Rica, núm.47, 2008, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23830.pdf>, página 9. Consultado el 12 de Septiembre de 2019.

¹⁵ González Le Saux, Marianne y Oscar Parra Vera, *op. cit.*, página 6.

¹⁶ *Ibidem*, páginas 6 y 7.

62. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido esta concepción de igualdad en su informe sobre *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, en el que señaló:

“El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho”¹⁷.

63. Esto implica que aquellos casos en que el principio de igualdad formal sea insuficiente para garantizar la no discriminación de los grupos sociales desfavorecidos, el Estado deberá proteger y promover la igualdad sustantiva a través de la implementación de diversas medidas de carácter especial.
64. De esta manera, la noción de igualdad sustantiva demanda del Estado un rol activo para generar equilibrios sociales que se traducen en la protección especial de ciertos grupos que padecen procesos históricos o estructurales de discriminación. Se proyecta sobre el deber estatal de proteger a grupos sociales discriminados frente a ciertas prácticas y patrones de violencia y discriminación, derivadas de relaciones

¹⁷ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Doc. 68, OEA/Ser.L/V/II, 20 de enero de 2007, <https://www.cidh.oas.org/women/Accesso07/cap1.htm#B>, párr. 99. Consultado el 25 de septiembre de 2019.

asimétricas de poder en la sociedad que suelen contribuir y reforzar las desigualdades en el ámbito social, cultural y político¹⁸.

65. La concepción de igualdad sustantiva demanda que el Estado no sólo se abstenga de realizar acciones que profundicen la marginación de estos grupos, pues también debe revisar que aquellas normas que en apariencia son neutrales, no tengan un impacto discriminatorio sobre los grupos en situación de exclusión y además adoptar medidas positivas para favorecer su integración a la sociedad y su acceso a bienes sociales. Por ello, esta noción de igualdad se relaciona estrechamente con las llamadas acciones afirmativas¹⁹.
66. Al respecto, cabe precisar que las acciones afirmativas no son las únicas medidas que el legislador puede implementar a efecto de favorecer a los grupos sociales considerados vulnerables. Existen otras medidas legislativas que, a partir del reconocimiento de una situación de desigualdad tienden a lograr la igualdad sustantiva a través del reconocimiento de un derecho en favor de un grupo social vulnerable o bien, mediante la disminución de los requisitos para acceder al mismo. Se trata de medidas que compensan o nivelan el impacto que genera una situación de discriminación.
67. Es necesario establecer con claridad cuál es la diferencia entre esas medidas legislativas de nivelación o compensación y las llamadas acciones afirmativas, en virtud de que su naturaleza se encuentra

¹⁸ Abramovich, Víctor, "Responsabilidad estatal por violencia de género: COMENTARIOS SOBRE EL CASO "Campo Algodonero" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Anuario de Derechos Humanos*, Chile, núm. 6, 2010, <http://justiciaygenero.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/27.pdf>. Consultado el 17 de septiembre de 2019.

¹⁹ González Le Saux, Marianne y Oscar Parra Vera, *op. cit.*, página 7.

relacionada con la metodología que este Tribunal Constitucional debe seguir a efecto de analizar su constitucionalidad.

68. Si bien tanto las acciones afirmativas, como las medidas legislativas especiales de compensación constituyen acciones que favorecen a un grupo social vulnerable, las primeras se encuentran enfocadas a eliminar aceleradamente la discriminación histórica de un grupo social en desventaja, de manera que, una vez eliminada esa discriminación histórica, tenderán a desaparecer. Ejemplo de ellas son las llamadas cuotas de género para acceder a cargos públicos.
69. De esta manera, las acciones afirmativas constituyen medidas de carácter temporal implementadas con el fin de acelerar la participación de un grupo social desfavorecido, en condiciones de igualdad. Su objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad, Además, no son consideradas discriminatorias²⁰.
70. En palabras de la Primera Sala de este Alto Tribunal, las acciones afirmativas son medidas que tienen la “finalidad [de] evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o

²⁰ **Artículo 15 Séptimo.-** Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley. (LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN)

estructural de un grupo social relevante”²¹. Es decir, las acciones afirmativas o positivas tienen que tener el propósito de equiparar las circunstancias de un grupo que se encuentra en desigualdad de facto.

71. En cambio, las medidas legislativas de nivelación o compensación constituyen acciones que a partir del reconocimiento de la situación de desigualdad en la que se encuentra determinado grupo social considerado como históricamente desfavorecido, tienden a ampliar el reconocimiento de un derecho o a disminuir los requisitos para acceder al mismo.

²¹ Consideraciones sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. XLIII/2014 (10a.), de rubro y texto siguiente: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.** Esta modalidad del principio constitucional de igualdad jurídica impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población; por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante. A estas medidas se les pueden catalogar como acciones positivas o de igualdad positiva. Ejemplos de las primeras pueden ser ciertas políticas públicas que tengan como sujetos a las mujeres o a las personas con algún grado de discapacidad y que busquen otorgarles bienes o servicios adicionales para que alcancen un mismo grado de oportunidades para el ejercicio de sus derechos; mientras que ejemplos de las segundas consisten en las cuotas o los actos específicos de discriminación inversa en favor de una persona que pertenezca a un determinado grupo social. En algunos de esos casos, se dará formalmente un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, pero el mismo deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad. Con base en lo anterior, se estima que no existe una lista exhaustiva o definitiva sobre las medidas que puedan llevarse a cabo para la obtención de la igualdad de hecho; dependerá tanto de las circunstancias fácticas, sociales, económicas, culturales, políticas o jurídicas que imperen al momento de tomarse la decisión, como de la entidad o autoridad que vaya a llevar a cabo la medida correspondiente con un amplio margen de apreciación. Sin embargo, lo que es común a todos estos tipos de medidas es que buscan conferir un mismo nivel de oportunidades para el goce y ejercicio de los derechos humanos de los miembros de ciertos grupos sociales, los cuales se caracterizan por ser o haber sido objeto de una discriminación o exclusión recurrente y sistemática. Estos grupos se definen por su existencia objetiva e identidad colectiva, así como por su situación de subordinación y poder político disminuido frente a otros grupos; no obstante, aunque no existe una delimitación exhaustiva de tales grupos sociales relevantes para la aplicación de esta faceta del principio de igualdad, el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, ha establecido distintas categorías sospechosas que sirven como punto de partida para su identificación.” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: Tomo I, febrero de 2014; Pág. 644.

72. De esta manera, la distinción entre las medidas afirmativas y las medidas especiales de nivelación radica en que las primeras se encuentran enfocadas a disminuir aceleradamente una condición específica de desigualdad. En cambio, las segundas, a partir del reconocimiento de las condiciones especiales del grupo en situación de vulnerabilidad, se enfocan en disminuir el impacto negativo que dichas condiciones de desigualdad podrían tener en el ejercicio de un derecho, es decir, no se encuentran orientadas a disminuir o eliminar la situación de desigualdad, sino en lograr la igualdad sustantiva en el acceso o ejercicio efectivo de un derecho civil, político, económico, social o cultural.
73. En el caso, como se mencionó con antelación, la intención del legislador al implementar la medida legislativa prevista en el artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de mil novecientos ochenta y tres fue reconocer el hecho de que las mujeres desarrollan en la sociedad una doble función, pues además de la función laboral, suelen atender el hogar ya sea como madres y/o como principales cuidadoras del mismo, por eso la disminución en los años de servicio para acceder al beneficio de la jubilación representa un acto de reconocimiento a las mujeres trabajadoras al servicio del Estado.
74. También tuvo como finalidad reconocer a las mujeres los derechos especiales que merecen por su participación en el área productiva del país.
75. En este sentido, el precepto legal impugnado no puede ser analizado bajo las condiciones de una acción afirmativa, pues como ya se

mencionó, estas consisten en la implementación de medidas que tienen la “finalidad [de] evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante”²².

76. La medida legislativa establecida en la norma impugnada no puede calificarse como una acción afirmativa, porque de ningún modo tiene como propósito equilibrar las cargas que desempeñan hombres y mujeres en la sociedad. Ello, porque además de que no tiene como efecto promover aceleradamente la igualdad de las mujeres en el desarrollo de las labores de cuidado en el hogar y de los hijos, tampoco tiene por objetivo eliminar las condiciones que originan discriminación en el trabajo.
77. El establecer requisitos diferenciados para obtener el beneficio de la jubilación no lleva a incorporar a más mujeres a la fuerza de trabajo ni a generar una situación de mayor igualdad de facto entre las cargas que ocupan los hombres y mujeres en la sociedad.
78. La norma impugnada reconoce la desigualdad entre el hombre y la mujer en el entendido de que el desgaste físico y mental de las mujeres en cuanto al trabajo y el hogar son desproporcionales. Se trata de una medida de carácter legislativo que, a partir del presupuesto de que la mayoría de las mujeres trabajadoras aún desarrollan una doble función

²² *Ibíd.*

en la sociedad, al atender al hogar y sus responsabilidades de trabajo, busca nivelar las condiciones de acceso a una pensión jubilatoria, es decir, busca la igualdad sustantiva en relación con el ejercicio del mencionado derecho.

79. En ese sentido, su constitucionalidad debe analizarse bajo los parámetros de una medida legislativa especial que reconoce que actualmente, la situación del hombre y la mujer no se encuentran en condiciones de igualdad y que tiene como propósito nivelar los requisitos para hacer efectivo el ejercicio de un derecho, en específico, el de la jubilación.
80. No pasa inadvertida la circunstancia de que el actor impugna la mencionada norma, con base en la premisa de que fue implementada por el legislador como una acción afirmativa. Afirmación que apoya en el hecho de que, en la sentencia recurrida, el juez de Distrito le dio ese tratamiento con base en diversos precedentes²³ desarrollados por esta Segunda Sala, en los que, en esencia, se concluyó que se trata de una acción afirmativa que establece una diferencia de trato racional implementada para lograr un fin constitucionalmente buscado y que, en ese sentido, contiene una distinción proporcionalmente válida. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a determinar que la citada medida, si bien favorece a un grupo social considerado vulnerable (el de las mujeres), no constituye una acción afirmativa en virtud de que,

²³AR 701/2011, fallado en sesión de 17 de octubre de 2012 por unanimidad de cuatro votos, AR 248/2012, fallado el 24 de octubre de 2012 por unanimidad de cinco votos, ADR 2360/2015 por unanimidad de cuatro votos, fallado el 7 de octubre de 2015, AR 745/2017, fallado el 17 de enero de 2018 por unanimidad de cinco votos y ADR 7027/2018 fallado el 13 de febrero de 2019 por unanimidad de cuatro votos.

como ya se precisó, en ningún modo tiene como efecto equilibrar las cargas que desempeñan hombres y mujeres en la sociedad.

81. Como se mencionó en líneas anteriores, los criterios de este Alto Tribunal apuntan a que cuando se lleva a cabo un examen de igualdad y se está en presencia de una distinción basada en una categoría sospechosa, se debe llevar a cabo ese análisis desde un escrutinio estricto o reforzado. En principio, tal sería este caso porque la distinción legislativa reclamada se basa en el sexo del trabajador. Sin embargo, no se puede pasar inadvertido que en el presente caso quien acude a la instancia constitucional no es el integrante del grupo que el legislador consideró desfavorecido, pues el quejoso, al tratarse de un hombre, tiene la calidad de integrante del grupo dominante.

82. En este sentido y dado que un escrutinio estricto o reforzado implica hacer el examen de la manera más estricta posible, haciendo difícil que una medida lo supere, sería ilógico pensar que este test debe ser aplicado en aquellos casos en que el legislador hace una distinción que presuntamente afecta a un grupo socialmente favorecido. Ello llevaría a nulificar la posibilidad de que el legislador adopte medidas encaminadas a la igualdad sustantiva de los grupos vulnerables o dentro de las categorías sospechosas. En este sentido, cuando se analiza una medida que busca proteger a un grupo desfavorecido, aun cuando se haga bajo las categorías sospechosas del artículo 1° constitucional, debe llevarse a cabo un análisis de razonabilidad y no un escrutinio estricto.

83. Es decir, una medida que busca equiparar a un grupo vulnerable será inconstitucional si resulta que la distinción no es razonable porque resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción.
84. Al respecto, conviene tener en cuenta que como se mencionó al principio de este estudio, el legislador expresó que el establecimiento de condiciones diferenciadas entre la mujer y el varón para acceder al derecho de jubilación tiene origen en los factores que generan discriminación hacia las mujeres en el acceso y permanencia en el empleo.
85. Dichos factores de discriminación de la mujer en el empleo se resaltan en el Informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, denominado “El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” de dos mil once²⁴, en el que se concluye que persisten obstáculos que limitan el acceso de la mujer al trabajo decente, así como la necesidad de la implementación de medidas para promover el balance y la democratización de las responsabilidades familiares entre trabajadores y trabajadoras²⁵.
86. En el mismo estudio la Corte Interamericana precisa que la división sexual del trabajo es un problema de trascendencia histórica y cultural que constituye una variable que limita el uso del tiempo de las mujeres,

²⁴ CIDH, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, Doc. 59, OEA/Ser.L/VIII.143, 3 de noviembre de 2011, <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresdesc2011.pdf>, página 29. Consultado el 24 de septiembre de 2019.

²⁵ *Ibidem*, página 30.

dada la sobre carga de tareas que estas llevan a cabo, limitando su capacidad de incorporarse al mercado laboral y a los puestos de dirección en ámbitos económicos, sociales y políticos²⁶.

87. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que desde los años ochenta, ha habido un aumento significativo en la participación de las mujeres en el mercado laboral, tendencia que los expertos han atribuido a la crisis económica que han enfrentado los países y sus consecuencias en los ingresos en los hogares; los cambios de estructura familiar y el incremento en la jefatura femenina y un mayor acceso de las mujeres al sistema educativo, entre otros factores. Esta evolución ha sido acompañada de una reconceptualización del concepto de “trabajo”, comprendiendo no sólo el productivo y remunerado, sino también las actividades no remuneradas que toman lugar en el hogar²⁷.
88. No obstante, pese al aumento significativo de esfuerzos para promover que las mujeres puedan tener un trabajo decente, digno y de calidad, se ha observado que el aumento de la participación femenina en el mercado laboral aún no se traduce en la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito laboral, en acceso a trabajo de calidad y en el establecimiento de relaciones laborales en condiciones de igualdad. La permanencia del trabajo informal, en conjunto con la intensidad de la jornada laboral, la discriminación salarial y la ausencia de infraestructura pública de cuidado, son factores que impiden a las mujeres acceder a un trabajo de calidad.

²⁶ *Ibidem*, página 51.

²⁷ *Ibidem*, página 29.

89. Ante las problemáticas regionales advertidas, la Corte Interamericana considera que los Estados parte no solo deben abstenerse de discriminar o tolerar formas de discriminación en el ámbito laboral, también señala que tienen obligación de crear condiciones que faciliten la inserción y permanencia de la mujer en ese ámbito²⁸ y aplicar medidas adecuadas para mejorar la distribución de la riqueza, activos, oportunidades laborales y el tiempo de las mujeres²⁹.
90. Algunos ejemplos de discriminación laboral en razón de sexo identificados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son la negativa a contratar a una mujer por quedar embarazada, la asignación de empleos de bajo nivel o a tiempo parcial a las mujeres por concepciones estereotipadas relacionadas a su habilidad para trabajar y la denegación de licencias de maternidad o paternidad.
91. Del mencionado informe se aprecia que en el caso particular del Estado Mexicano, al dar respuesta a un cuestionario formulado por la Corte Interamericana sobre los desafíos a abordar, su respuesta consistió en que:
- “A pesar del incremento durante las últimas décadas de la participación femenina en el trabajo remunerado, sigue siendo muy por debajo de la participación masculina debido a muchos factores como la discriminación en las prácticas de contratación, remuneración, movilidad y ascenso; las condiciones de trabajo inflexibles; la insuficiencia de servicios tales como los de guardería así como la distribución inadecuada de las tareas familiares en el hogar; entre otros”³⁰.

²⁸ *Ibidem*, página 30.

²⁹ *Ibidem*, página 52.

³⁰ *Ibidem*, página 44.

92. Entre los problemas de discriminación, la Corte Interamericana identificó que la reiterada brecha salarial es independiente del nivel educativo de las mujeres. Entre las causas que la originan se encuentra *“el efecto simultáneo de un promedio de menos horas trabajadas por las mujeres, de su sobrerrepresentación en ocupaciones con menor nivel de remuneración y su subrepresentación en posiciones de alto nivel jerárquico y de la persistencia de salarios menores para un trabajo de igual valor que el de los hombres”*³¹. Además, esta brecha salarial se manifiesta aun en el caso de las mujeres que llegan a puestos de jerarquía y se agudiza en el sector privado.
93. Se suma la división sexual del trabajo identificado como un factor de discriminación hacia la mujer, porque históricamente las mujeres han estado encargadas del trabajo doméstico y del cuidado de los niños, ancianos, enfermos y otros miembros del hogar, mientras que los hombres han estado encargados del trabajo remunerado y productivo. El desafío actual es que las mujeres se insertan de forma creciente en el mercado laboral, mientras que socialmente se continúa exigiendo que lleven la principal carga del trabajo doméstico y de cuidado.
94. La Comisión identifica que la división sexual del trabajo tiene una incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres ya que limita sus opciones de generar ingresos, así como su acceso y control de recursos necesarios³².
95. El trabajo de cuidado está ligado al concepto de “economía de cuidado” y ha estado a cargo mayormente de las mujeres. Se le ha identificado

³¹ *Ibidem*, página 45.

³² *Ibidem*, página 50.

como un problema cuando las mujeres ingresan masivamente al mercado laboral y siguen siendo responsables del cuidado no remunerado, lo que hace visible la tensión entre los tiempos del cuidado y los tiempos del trabajo remunerado. La Comisión exhorta a los Estados a adoptar medidas para reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres y otorgarles derechos y beneficios equivalentes al trabajo remunerado, sobre todo en el ámbito de la seguridad social³³.

96. El Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer propone en la Recomendación General Número 25, diversas medidas especiales para la consecución de los objetivos de la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer, que en lo que interesa dice:

(...)

8. En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También **deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias.** El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

(...)

³³ *Ibidem*, páginas 50 y 51.

11. Las necesidades y experiencias permanentes determinadas biológicamente de la mujer deben distinguirse de otras necesidades que pueden ser el resultado de la discriminación pasada y presente cometida contra la mujer por personas concretas, de la ideología de género dominante o de manifestaciones de dicha discriminación en estructuras e instituciones sociales y culturales. **Conforme se vayan adoptando medidas para eliminar la discriminación contra la mujer, sus necesidades pueden cambiar o desaparecer o convertirse en necesidades tanto para el hombre como la mujer. Por ello, es necesario mantener en examen continuo las leyes, los programas y las prácticas encaminados al logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer a fin de evitar la perpetuación de un trato no idéntico que quizás ya no se justifique.**

97. De lo anterior deriva que para lograr la igualdad real de la mujer con el hombre es insuficiente que se le garantice un trato idéntico. Se requiere que la mujer disponga un entorno adecuado que le permita tener las mismas oportunidades. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar las diferencias.
98. Las necesidades y experiencias permanentes determinadas biológicamente a la mujer deben distinguirse de aquellas que son resultado de la discriminación pasada y presente. Conforme se van eliminando medidas para eliminar la discriminación, sus necesidades pueden cambiar o desaparecer o convertirse en necesidades tanto para ella, como para el varón, de ahí que es indispensable mantener en examen continuo las leyes, programas y prácticas encaminados al logro

de la igualdad sustantiva a fin de evitar la perpetuación de un trato no idéntico.

99. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su cuadragésimo segundo periodo de sesiones celebrado del veinte de octubre al siete de noviembre de dos mil ocho, decidió aprobar la recomendación general veintisiete sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos. En el párrafo veinte expresó las preocupaciones relativas a la edad de jubilación:

“20. Las mujeres son menos numerosas en el sector estructurado del empleo. También suelen recibir un salario inferior al de los hombres por el mismo trabajo o un trabajo de igual valor. Por otra parte, la **discriminación de género en el empleo** que sufren durante toda su vida **tiene un impacto acumulativo en la vejez, que las obliga a vivir con ingresos y pensiones desproporcionadamente bajos, o incluso inexistentes, en comparación con los hombres.** En su Observación general N° 19, el Comité de Derechos Económicos, Sociales Culturales reconoce que en casi todos los Estados habrá necesidad de planes de pensiones no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante los planes contributivos (párr. 4 b), al tiempo que el artículo 28, párrafo 2 b), de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad prevé la protección social de las mujeres de edad, especialmente las discapacitadas. Puesto que **el monto de la pensión por vejez está estrechamente vinculado al salario percibido durante la vida activa, con frecuencia las mujeres de edad perciben una pensión más reducida que la de los hombres.** Además, estas mujeres **se ven particularmente afectadas por la discriminación por motivos de edad y sexo, que resulta en una edad de jubilación obligatoria distinta de la de los hombres.** Las mujeres deberían poder elegir su edad de

jubilación a fin de proteger el derecho de las mujeres de edad a trabajar si lo desean y a cotizar para su pensión, según proceda, en pie de igualdad con los hombres. **Es sabido que muchas mujeres de edad se ocupan, y en ocasiones son las cuidadoras exclusivas, de niños pequeños, esposos o compañeros, o padres o parientes muy ancianos a su cargo. El costo financiero y emocional de esta atención no remunerada rara vez se reconoce.**”

100. Dichas preocupaciones, dieron origen a diversas recomendaciones, entre otras:

“41. Los Estados partes tienen la obligación de facilitar la participación de las mujeres de edad en el trabajo remunerado sin que sean discriminadas por motivos de su edad o sexo. Deben velar por que se preste especial atención a atender los problemas que puedan afectar a las mujeres de edad en su vida laboral y por que **no se las obligue a jubilarse anticipadamente o a aceptar soluciones similares**. Los Estados partes también deben vigilar las repercusiones que tienen para las mujeres de edad las diferencias de salario por motivos de género.

42. **Los Estados partes tienen la obligación de asegurar que la edad de jubilación en los sectores público y privado no discrimine a las mujeres**. Por consiguiente, tienen la obligación de velar por que las políticas en materia de pensiones no sean de ningún modo discriminatorias, incluso contra las mujeres que deciden jubilarse a una edad temprana, y por que todas las mujeres de edad que han participado en la vida activa tengan acceso a una pensión adecuada. **Los Estados partes deben adoptar todas las medidas necesarias, incluidas, de ser necesario, medidas especiales de carácter temporal, para garantizar dichas pensiones.**”

101. Recomendación que pone en evidencia que la desigualdad sustantiva en relación con el acceso a las pensiones, tiene origen fundamental en los factores que generan **discriminación de género en el empleo, pues en la medida en que durante su vida laboral la mujer se encuentra sujeta a ingresos más bajos, se genera un impacto acumulativo en la vejez que la obliga a vivir con pensiones desproporcionadamente bajas, o incluso inexistentes, en comparación con los hombres.**
102. Además, el rol que las mujeres de edad avanzada desempeñan en las labores de cuidado de niños pequeños, esposos o compañero, padres o parientes ancianos a su cargo, constituye una atención no remunerada cuyo costo rara vez se reconoce.
103. En la recomendación no se sugiere que los Estados establezcan en su legislación una edad de pensión en estricta condición de igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, les vincula a asegurarse que la edad de jubilación no discrimine a las mujeres, de manera que todas las mujeres que han participado en la vida activa tengan acceso a una pensión adecuada. En ese sentido, los Estados parte deben adoptar medidas necesarias, incluyendo las de carácter temporal, para garantizar el disfrute de pensiones en condiciones de igualdad con el hombre.
104. En el caso del Estado Mexicano, al establecer medidas especiales que favorecen a las mujeres el acceso al beneficio de la jubilación, a través de la disminución de la edad y los años de cotización en comparación con los que se exigen a los hombres, el legislador tomó en cuenta los diferentes aspectos que generan discriminación de la mujer en el

trabajo, así como el doble rol social que se le ha atribuido históricamente.

105. Si bien han pasado doce años posteriores a la expedición de la norma impugnada, la situación de discriminación en el empleo, por razón de género y el doble rol social atribuido a las mujeres constituye una realidad que persiste en la actualidad.

106. En el estudio elaborado en dos mil dieciocho por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía titulado “Mujeres y hombres en México dos mil dieciocho”³⁴ los apartados de Empleo y Trabajo no remunerado reflejan los siguientes datos:

A) El documento tuvo como propósito describir las peculiaridades para el trabajo desde la perspectiva de género, en tanto que la inserción y participación en el mercado laboral y las condiciones en que las mujeres y hombres desempeñan sus actividades productivas, tiene estrecha relación con otras formas de trabajo (quehaceres domésticos y trabajo no remunerado) que culturalmente se han asignado a las mujeres como parte de sus papeles tradicionales en el ámbito doméstico³⁵.

B) Del análisis de la población económicamente activa en población de quince y más años de edad, se encontró que las cifras revelan la paulatina y constante contracción de la brecha de género en la tasa de participación económica que se mueve de treinta y nueve punto dos puntos porcentuales en dos mil cinco a treinta y tres punto ocho puntos en dos mil dieciocho, a favor de los hombres, lo

³⁴ INEGI, *Mujeres y Hombres*, México 2018, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2018.pdf. Consultado el 12 de septiembre de 2019.

³⁵ *Ibidem*, página 122.

que significa una disminución de cinco punto cuatro puntos porcentuales de la brecha entre hombre y mujeres. Lo anterior obedece, en mayor medida, a la disminución de la tasa de participación masculina que al aumento de la femenina³⁶.

C) Más de la mitad de las mujeres ocupadas perciben hasta dos salarios mínimos, con diferencia de once punto ocho puntos porcentuales de desventaja respecto a los hombres, mientras que las mujeres con ingresos para trabajos superiores a los cinco salarios mínimos representan tres punto cinco por ciento del total de las ocupadas³⁷.

D) De la mediana del ingreso mensual real de las mujeres ocupadas y de los hombres ocupados, se desprende que independientemente de la edad, la escolaridad y el estado civil de las mujeres, la remuneración que perciben por su trabajo es inferior a la que perciben los hombres. La brecha que los separa se ha mantenido con escasas variaciones “en dos mil catorce la brecha se redujo a ochocientos treinta y tres pesos, para volver a aumentar en dos mil quince y llegar en dos mil diecisiete, a mil ciento dieciséis pesos. Para dos mil dieciocho la brecha salarial entre mujeres y hombres se redujo a ocho cientos ochenta y nueve pesos³⁸.

E) La incorporación de las mujeres en la vida laboral condujo a establecer previsiones para la maternidad. Sin embargo, únicamente el veintidós punto seis por ciento tiene acceso a los servicios de cuidado materno³⁹.

³⁶ *Ibidem*, página 123.

³⁷ *Ibidem*, página 125.

³⁸ *Ibidem*, página 128.

³⁹ *Ibidem*, página 132.

F) De dos mil diez a dos mil dieciocho se observa que las mujeres reciben un menor salario que los hombres en las diferentes actividades económicas, situación que tiende a reducirse, pero no de manera definitiva, ya que mientras en dos mil trece el índice se redujo a tres punto uno por ciento, en dos mil dieciocho se incrementó nuevamente a cinco punto cuatro por ciento⁴⁰.

G) En todos los tipos de trabajo no remunerado de los hogares, es mayor el número de mujeres que participa que el de los hombres, ya que poco más de seis de cada diez personas que se encargan de él son mujeres⁴¹.

H) La participación en el cuidado a integrantes del hogar refleja que sesenta y dos punto nueve por ciento de las mujeres se encargan de ellas, en contraste con cincuenta y cuatro punto ocho por ciento de los hombres que se encargan de la misma labor⁴².

107. Las conclusiones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía reflejan que en el país, las condiciones de desigualdad en el empleo y en el salario, si bien han disminuido en cierto porcentaje, constituye una realidad que persiste en la actualidad.

108. Situación de desigualdad que continua generando un impacto negativo en relación con las pensiones que las mujeres reciben al final de su vida

⁴⁰ *Ibidem*, página 137.

⁴¹ *Ibidem*, página 158.

⁴² *Ibidem*, página 159.

laboral, lo que se desprende del Documento de trabajo N°7 emitido por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro denominado “Equidad de género en pensiones y posibles soluciones”⁴³ del que destacan los aspectos siguientes:

- a) En México podría haber una brecha pensionaria significativa entre géneros que deriva de tres factores: las acotadas trayectorias salariales, la baja densidad de cotización y la mayor esperanza de vida⁴⁴.
- b) Existe evidencia de que las mujeres enfrentan importantes desventajas, ya que perciben salarios más bajos que los hombres y tienen mayor intermitencia en la participación dentro del mercado de trabajo formal, generalmente porque es común que abandonen sus empleos o tomen trabajos que requieran jornadas más cortas para hacerse cargo de diversas responsabilidades familiares y el cuidado de los hijos, lo que provoca que tengan un menor periodo de cotización y acumulen un saldo previsional menor⁴⁵.
- c) La esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres, lo cual implica que tendrán que financiar más años de pensión con un menor saldo acumulado en su cuenta individual⁴⁶.
- d) Sin abandonar su rol familiar habitual, en las últimas décadas se ha registrado una mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral. Cuando se promulgaron las primeras leyes sociales en la

⁴³ CONSAR, *La equidad de género en pensiones: desafíos y posibles soluciones*, México, 2018, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/304065/2_WP_Doc_7_Equidad_de_ge_nero_V_F.pdf. Consultado el 12 de septiembre de 2019.

⁴⁴ *Ibidem*, página 3.

⁴⁵ *Ibidem*, página 4.

⁴⁶ *Ibidem*, página 5.

década de los cuarenta, la participación de las mujeres representaba siete por ciento de la población económicamente activa (PEA); en la década de los setenta ese porcentaje creció a diecinueve por ciento y en el primer trimestre de dos mil diecisiete alcanzó el treinta y ocho por ciento, se estima que en dos mil cincuenta, la mitad de la población económicamente activa corresponda al género femenino. Es decir, actualmente la mayoría de las mujeres en México juega un doble papel: se hace cargo del hogar y al mismo tiempo desempeña una labor productiva dentro de la economía⁴⁷.

e) Las mujeres reciben en promedio salarios menores a los hombres en toda su carrera laboral. Por lo tanto, las aportaciones, que son un porcentaje directo del salario, son menores que las del género masculino; por otro lado, sus ingresos inferiores las hacen acreedoras a una mayor cuota social que mitiga en parte la diferencia salarial. No obstante, las aportaciones gubernamentales por ese concepto no son suficientes para compensar las limitadas aportaciones obligatorias, derivadas de sus bajas remuneraciones⁴⁸.

109. No pasa inadvertido que el aludido documento se refiere, principalmente, al sistema pensionario que se rige con base en la Ley del Seguro Social vigente. Sin embargo, los datos estadísticos que sustentan las conclusiones descritas son aplicables al presente caso,

⁴⁷ *Ibidem*, página 8.

⁴⁸ *Ibidem*, página 16 a 17.

en la medida en que reflejan la situación de las mujeres en aspectos como el empleo y el derecho de acceso a las pensiones.

110. Los resultados que se reflejan en los estudios elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, indican que la desigualdad en el salario y la doble jornada, que ha sido considerados como factores de discriminación en el empleo y que han motivado la implementación de medidas tendientes a disminuir la desigualdad en el derecho de acceso y disfrute de las pensiones, si bien han disminuido en algún porcentaje desde dos mil cinco a la fecha, aún constituyen parte de la realidad social, familiar y laboral en el país.
111. Los datos estadísticos antes mencionados también ponen en evidencia que, contrario a lo que el recurrente arguye, las razones que generaron la implementación de medidas legislativas especiales que favorecen a las mujeres el cumplimiento de los requisitos para acceder al beneficio de la jubilación, en la actualidad continúan vigentes.
112. Además, la razonabilidad de la medida legislativa implementada por el legislador encuentra plena justificación en la medida en que, al hacer uso de la libertad configurativa que la Constitución⁴⁹ le otorgó para hacer efectivo el derecho de acceso a una pensión, advirtió que las mujeres se encuentran una situación de desventaja frente a los hombres, en la medida en que se enfrentan a diversas condiciones de discriminación

⁴⁹Artículo 123: (...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

(...)

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.

(...)

en el empleo y al desarrollo de labores de cuidado no remuneradas en el hogar y además resulta que dichas condiciones generan un impacto significativo en el monto de las pensiones.

113. De esta manera, aunque el texto constitucional tutela la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, no sería sostenible considerar que la interpretación constitucional vincula al legislador a establecer condiciones de igualdad entre la mujer y el hombre para acceder al beneficio de la jubilación. Ello porque la interpretación constitucional debe estar siempre en correspondencia con la realidad social y además tender a tutelar las múltiples diferencias que caracterizan a una sociedad.
114. Ciertamente las condiciones que generan discriminación laboral y el doble rol social que históricamente se ha atribuido a las mujeres obligan al Estado a implementar, en primera instancia, medidas tendientes a disminuir esas condiciones de desigualdad material. Sin embargo, en tanto dichas condiciones no desaparezcan, también se encuentra obligado a implementar otro tipo de medidas que tiendan a favorecer a las mujeres en relación con el ejercicio efectivo de los derechos laborales que les corresponden, entre otros, el relativo al otorgamiento y monto de las pensiones que reciben.
115. En ese sentido, el establecimiento de medidas especiales que favorecen a las mujeres el acceso al beneficio de la jubilación, a través de la disminución de la edad y los años de cotización en comparación con los que se exigen a los hombres se encuentran objetivamente justificadas en la realidad social vigente.

116. En esa medida, aun cuando podría considerarse que la jubilación anticipada de la mujer tiende a perpetuar el estereotipo de mujer-madre y mujer-familiar. Lo cierto es que ese doble rol social constituye una circunstancia de hecho que el legislador no puede desconocer y por tanto, en tanto dicha situación real se actualice, es válido implementar medidas que tiendan a mitigar el impacto acumulativo en el monto de las pensiones que las mujeres reciben.
117. De esta manera, el establecimiento de medidas y condiciones diferenciadas en favor de la mujer, no se traduce en una medida que fomente el estereotipo de género, sino de una medida favorable que, a partir del reconocimiento de que en la realidad social existen condiciones de discriminación en el empleo y de desigualdad social, pretende mitigar el impacto acumulativo que dichas condiciones generan en el monto de las pensiones.
118. De ahí que, al exigir que la mujer cumpla con requisitos de edad y tiempo de servicios inferiores a los que se exigen al varón, para acceder al derecho de jubilación, el legislador en ningún modo afecta los valores protegidos por la Constitución, pues además de que la norma fundamental le confiere plena libertad configurativa para determinar dichos requisitos, le vincula a observar el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, lo cual implica no sólo que se limita a darles un trato igual ante la ley, sino también a establecer medidas diferenciadas que tiendan a nivelar la posibilidad de que las mujeres hagan efectivo el ejercicio de un derecho previsto constitucionalmente.
119. En ese sentido, la razonabilidad de la medida legislativa queda justificada no sólo en virtud de que la Constitución confirió al legislador una amplia facultad para regular las condiciones de acceso y ejercicio

del derecho a la jubilación, sino en el hecho de que la Norma Fundamental le vincula a observar los principios de igualdad y no discriminación, entendidos a partir del concepto de igualdad sustantiva.

120. Ello implica, contrario a lo que el recurrente afirma, que la medida legislativa impugnada es acorde con el mandato constitucional de igualdad y no discriminación tutelado en el artículo 1º de la Norma Fundamental, de ahí que esta Segunda Sala estime infundados los agravios que el recurrente expone.

121. Sirve de apoyo lo sustentado por esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 128/2019⁵⁰, que dio origen a la jurisprudencia siguiente:

PENSIÓN POR JUBILACIÓN. LAS LEYES BUROCRÁTICAS QUE BENEFICIAN A LAS MUJERES AL ESTABLECER MENOS AÑOS DE SERVICIOS DE LOS EXIGIDOS A LOS HOMBRES PARA ACCEDER AL PORCENTAJE MÁXIMO DE AQUÉLLA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, NI EL QUE ORDENA QUE A TRABAJO IGUAL CORRESPONDERÁ SALARIO IGUAL, SIN TENER EN CUENTA EL SEXO, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 4o., PRIMER PÁRRAFO, Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RESPECTIVAMENTE. Las leyes burocráticas que prevén un trato diferenciado en favor de la mujer trabajadora, en el sentido de que se le exigen menos años de servicios que a los hombres para obtener el máximo de una pensión de retiro, y la consecuente diferencia porcentual que se mantiene entre ambos sexos en un orden decreciente, resulta acorde con las diferencias que corresponden a cada uno, pues en la mayoría de los casos la participación de la mujer durante su vida laboral activa implica la coexistencia con la maternidad y la subsecuente crianza de los hijos, lo

⁵⁰ Fallada en sesión de 11 de septiembre de 2019 por unanimidad de 5 votos (jurisprudencia pendiente de publicación).

cual trae como consecuencia una mayor ocupación así como desgaste físico y mental para el desarrollo de las actividades laborales, además, el hecho de que los roles sociales entre mujeres y hombres hayan evolucionado a fin de superar las diferencias existentes, no es razón para suponer que el trato diferenciado actualmente sea discriminatorio en perjuicio de los hombres, ya que los derechos de ambos sexos aún no logran equipararse en su totalidad en forma sustantiva, pues la igualdad de género en el trabajo no es real, y el mercado de trabajo está diseñado en una estructura económica y de relaciones laborales jurídicas en las que la vida familiar de las personas no está incluida. Consecuentemente, esa asimetría en los años de servicio exigidos para la obtención del porcentaje máximo de una pensión entre mujeres y hombres –en favor de las primeras– no viola el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal que establece que “La mujer y el hombre son iguales ante la ley.”, pues el privilegio que se otorga aspira a lograr una igualdad real y no meramente formal entre ellos. Asimismo, las legislaciones burocráticas referidas tampoco violan el principio que recoge la fracción V del artículo 123, apartado B, constitucional, en el sentido de que “A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo”, toda vez que en lo único que reside la desigualdad es en el tiempo laborable exigido y no en el monto del salario base con el cual se otorga la pensión, ya que el trabajador queda en condiciones de aspirar al porcentaje máximo de esa prestación de seguridad social, pero para ello debe acumular más años de servicios que la trabajadora.

122. En tal virtud, al resultar infundados los agravios, lo conducente es confirmar la sentencia recurrida.

123. Culminado el análisis de los agravios contenidos en el recurso de revisión principal, esta Sala deja sin materia el **recurso de revisión adhesivo**, pues el sentido de la presente ejecutoria es favorable a los intereses de la parte adherente y por tanto ha desaparecido la condición a la que se sujeta su interés. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 166/2007⁵¹.

⁵¹ Emitida por esta Sala en la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552 de rubro: “REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA.”

V. DECISIÓN

124. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve,

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

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege al recurrente en contra del artículo Décimo Transitorio, fracción II, inciso a), de la Ley del ISSSTE.

TERCERO. Se deja sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución devuélvanse los autos a su lugar de origen y en su oportunidad archívese el presente asunto como concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra de las consideraciones.

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

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA Y PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA

JAZMÍN BONILLA GARCÍA

LA SUSCRITA ELIZABETH MIRANDA FLORES **HACE CONSTAR** QUE LAS HOJAS QUE ANTECEDEN PERTENECEN A LA EJECUTORIA PRONUNCIADA EN SESIÓN DE **VEINTITRÉS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE** EN EL EXPEDIENTE NÚMERO **AR 405/2019** PROMOVIDO POR **LEONARDO MARTÍNEZ GARCÍA**, REFLEJAN LA DECISIÓN ADOPTADA EN FORMA **UNÁNIME** POR LA Y LOS MINISTROS INTEGRANTES DE ESTA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUYOS PUNTOS RESOLUTIVOS SON: **PRIMERO.** EN LA MATERIA DE LA REVISIÓN SE CONFIRMA LA SENTENCIA RECURRIDA. **SEGUNDO.** LA JUSTICIA DE LA UNIÓN NO AMPARA NI PROTEGE AL RECORRENTE EN CONTRA DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO, FRACCIÓN II, INCISO A) DE LA LEY DEL ISSSTE. **TERCERO.** SE DEJA SIN MATERIA LA REVISIÓN ADHESIVA. VA DEBIDAMENTE COTEJADA, SELLADA, RUBRICADA Y FOLIADA.

Revisó: LJRL