

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
150/2021**

**PROMOVENTE: COMISION NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

SECRETARIO ADJUNTO: LUIS ALBERTO MARTÍNEZ DÍAZ

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

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 150/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los artículos cuarto, quinto y sexto transitorios del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como el párrafo sexto, del artículo cuarto transitorio, del Decreto 22862/LVIII/09, modificado por el Decreto antes mencionado, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa del nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Por escrito depositado el once de octubre de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, por conducto de su Presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que se solicitó la **invalidez** de los artículos **cuarto, quinto y sexto transitorios** del **Decreto 28439/LXII/21**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como el **párrafo sexto del artículo cuarto transitorio** del **Decreto 22862/LVIII/09**, modificado por el Decreto antes mencionado, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa del nueve de septiembre de dos mil veintiuno.
2. Al respecto, señaló que los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan son los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.
3. La promovente estimó violados los artículos 1, 14, 16 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, y 9, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 5 y 15, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 5 y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” y 2, 4, 5 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
4. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante expone en primer término el contenido que, a su consideración, tienen el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

derecho a la seguridad social y los principios de previsión social de las personas trabajadoras al servicio del Estado y de irretroactividad, para después señalar que:

- a. Los artículos transitorios impugnados vulneran los derechos humanos a la seguridad social y seguridad jurídica, así como los principios de previsión social e irretroactividad de la ley, ya que desconocen los derechos adquiridos de las personas pensionistas que se encontraban amparados en las disposiciones anteriores a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21.
- b. En las disposiciones impugnadas se establece que todas aquellas pensiones vigentes a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21, que excedan el nuevo monto máximo establecido en el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, serán modificadas y reducidas al indicado tope.

En dicha fracción se establece que la pensión máxima total que se pague a una persona no podrá ser superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes. En cambio, las pensiones vigentes a la entrada en vigor del ordenamiento cuestionado se calculaban conforme a lo previsto en el artículo 70 que regía con antelación, el cual establecía que el monto máximo de una pensión no podía exceder de treinta y cinco veces el salario mínimo general mensual vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

Además, las disposiciones combatidas también afectan las pensiones otorgadas conforme a lo previsto en la Ley de Pensiones de Jalisco expedida en 1986 y vigente hasta el 2009.

- c. El párrafo sexto del artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, reformado mediante el diverso Decreto 28439/LXII/21, así como las disposiciones cuarta, quinta y sexta transitorias del Decreto impugnado, violan el **principio de irretroactividad** en perjuicio de las personas pensionadas, ya que establecen que todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que hayan sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto combatido serán modificadas y reducidas de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo de treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes, lo que implica una reducción monetaria a la pensión que fue determinada con antelación a la entrada en vigor de los preceptos impugnados y que superen dicho monto.
- d. Los artículos transitorios impugnados desconocen los derechos adquiridos de los pensionados al amparo de los regímenes anteriores a la vigencia del Decreto cuestionado, en contravención al principio de irretroactividad, así como en detrimento del derecho de seguridad social y el principio de previsión social, lo que se demuestra con la teoría de los derechos adquiridos y la teoría de los componentes de la norma.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

- e. Las disposiciones combatidas establecen efectos retroactivos en perjuicio de las personas pensionistas cuya pensión supere treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y su actualización elevado al mes, las cuales serán reducidas a dicha cifra, a pesar de que constituyen un derecho otorgado al amparo de las disposiciones anteriores a la vigencia del Decreto cuestionado.
 - f. Los preceptos controvertidos trasgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de previsión social, ya que no garantizan efectivamente la tranquilidad y bienestar personal de los pensionistas, así como de sus familias, ya que la disminución del monto de la pensión impacta en su calidad de vida.
5. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 150/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.
6. Por diverso auto de veinte de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designados a los delegados y autorizados que señaló. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran su informe, y los requirió para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y, el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

7. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.
8. **Informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo a la Presidenta y a las Secretarías integrantes de la Mesa Directiva del Congreso, así como al Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, todos del Estado de Jalisco, rindiendo los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales, este último se tuvo por presentado de manera extemporánea.
9. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** En el informe rendido por las representantes del Congreso del Estado de Jalisco, argumentaron lo siguiente:
 - a. La expedición de los ordenamientos combatidos es producto de la función pública que al tenor de la competencia de las entidades federativas y de la división de poderes, le corresponde al Congreso de la Entidad.
 - b. La expedición del Decreto 28439/LXII/21, guarda su sustento en la obligación que tiene el Estado de proporcionar a sus trabajadores todas las condiciones necesarias para una vida digna que contemple el bienestar personal y colectivo, esto es, la protección al derecho humano de seguridad social mediante la jubilación adecuada de todos los empleados que culminen con su vida laboral, y que de acuerdo a las facultades constitucionales que se depositan en el Poder Legislativo, se tienen que crear mecanismos regulatorios que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

permitan la sostenibilidad idónea para garantizar el bienestar social en cuanto al derecho a jubilación de los trabajadores.

- c.** De acuerdo a las aportaciones actuales y a los egresos del Instituto de Pensiones se advierte una notoria desproporcionalidad que culminaría con el colapso de la economía del propio Instituto, y a su vez afectaría el derecho de los afiliados, pensionados y beneficiarios de recibir una pensión digna; por lo tanto, resulta necesario que se brinden nuevas disposiciones que permitan evitar la problemática financiera sin dejar de atender los derechos fundamentales de quienes reciben actualmente una pensión por jubilación, esto mediante la regulación a las erogaciones del propio sistema de jubilación, el cual debido al constante detrimento presupuestal debe ser controlado para evitar consecuencias a futuro.
- d.** La imperiosa necesidad de ejercer la facultad que tiene el Estado para la reconfiguración de los montos atinentes a las pensiones que se encuentran vigentes, surge con la finalidad de proteger en grado suficiente el derecho a la seguridad social de las generaciones presentes y futuras de pensionados, cuyo efecto es lograr que todos puedan ver garantizado su derecho sin riesgo ante la falta de recursos. de ahí que contrarrestar las dificultades financieras del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco resulte una cuestión de orden público e interés social.
- e.** No debe confundirse el derecho en sí mismo de recibir una pensión con las condiciones que rigen su monto, puesto que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

éste último se supedita invariablemente a la disponibilidad de recursos económicos y admite limitaciones, siempre y cuando las modificaciones de cuantía mensual sigan garantizando el acceso a la salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios para una vida digna, tanto del pensionado como de su familia, cumpliendo así su razón y propósito. Máxime que los recursos erogados en cada pensión proceden a cargo tanto del presupuesto público como de las aportaciones de los afiliados.

10. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. La citada autoridad rindió informe a través del Titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en representación del Gobernador de dicho Estado, en el que se manifestó que:

- a.** Es cierto el acto consistente en la promulgación y publicación del Decreto impugnado.
- b.** El decreto impugnado, tiene como fines la viabilidad financiera y la utilidad pública del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, toda vez que después del análisis realizado a los modelos de pensiones y a los montos que perciben de manera mensual algunos pensionados del Instituto, resulta necesaria la modificación y/o adecuación de dichos montos, para que de esa manera el Instituto de Pensiones sea solvente y pueda seguir brindando Seguridad Social de calidad a todos los trabajadores del Estado de Jalisco que se encuentran inscritos.
- c.** El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco da la pauta a la preservación de la Seguridad Social de todos los trabajadores

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

al servicio del Estado que se encuentran registrados ante el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, pues es superior el interés colectivo de la totalidad de los empleados del sector público, que los intereses en particular de las personas que con motivo de pensión perciben una suma que rebasa la cantidad de treinta y nueve veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización elevado al mes, es decir, \$106,253.55 (ciento seis mil doscientos cincuenta y tres pesos 55/100 Moneda Nacional).

- d. La seguridad social que otorga el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco a sus pensionados y afiliados, no versa únicamente en la pensión por jubilación, según sea el caso, sino también abarca los rubros de sistema de créditos a corto y largo plazo, sistema de prestaciones económicas derivadas de la muerte del pensionado o del afiliado, arrendamiento y venta de inmuebles, sistema de prestaciones sociales y culturales y sistema de servicios médicos a sus pensionarios y beneficiarios, lo que genera un impacto económico mayor al ente público referido.
- e. El sistema pensionario, el cambio demográfico, la esperanza de vida de las personas, los índices de mortalidad y de enfermedades crónico degenerativas, son factores que se tomaron en consideración para la reforma a la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, pues el incremento en estos rubros ha provocado un impacto económico a nivel nacional y que han traído como consecuencia la adecuación del presupuesto de egresos, en sus distintas partidas presupuestales para que los entes pensionarios tengan un

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

soporte financiero estable, ya que en la partida presupuestal en la que se utiliza más gasto público es en las Pensiones y Jubilaciones, y que supera el ochenta y cinco por ciento, del presupuesto con el que cuenta el Instituto.

- f. De las exploraciones verificadas a la suficiencia presupuestal del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, se llegó a la conclusión que, de continuar con la tendencia del crecimiento en el número de pensionados, en aproximadamente seis años, fracasaría económicamente, pues ni las aportaciones, ni el fondo de reservas, serían bastantes para cubrir los egresos del Instituto, lo que provocaría una transgresión a los derechos de las futuras generaciones de pensionados.
- g. Bajo el principio de solidaridad respecto de la seguridad sociales, tenemos que entender la ayuda mutua que obliga moralmente a una sociedad a entrar en un plano de igualdad, olvidarse de los intereses particulares y preocuparse por las necesidades de una sociedad funcional y estable.

11. **Ausencia de pedimento de la Fiscalía General de la República y de opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. Además, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

12. ***Amicus curiae.*** Mediante proveído de seis de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por presentado un diverso escrito en el que se realizan diversas manifestaciones a manera de *amicus curiae* en relación con la presente acción de inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

13. **Alegatos.** Por acuerdo de diecisiete de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
14. **Cierre de la instrucción.** En el referido proveído de diecisiete de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor ordenó cerrar instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

15. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece³, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
[...].

II. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...].

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

[...].

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...].

³ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

Humanos impugna diversos artículos del **Decreto 28439/LXII/21**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa del nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

16. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas los **artículos cuarto, quinto y sexto transitorios del Decreto 28439/LXII/21**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como el **párrafo sexto del artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09**, modificado por el Decreto antes mencionado, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa del nueve de septiembre de dos mil veintiuno, que son del literal siguiente:

Decreto 28439/LXII/21

***“Cuarto.** Serán materia modificación y reducción por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor que señala el presente decreto se encuentren vigentes, así como las futuras que en términos del presente ordenamiento se otorguen bajo las condiciones que el presente decreto establece.*

***Quinto.** Las pensiones que excedan el monto establecido en el artículo 70 fracción II de la presente Ley, deberán modificarse de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo estipulado. Una vez realizada la modificación, deberá reestructurarse todo crédito, préstamo y demás obligaciones que los pensionados*

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.
[...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

tuvieran con el Instituto en caso de que excedan el porcentaje máximo de descuento.

Sexto. *El Consejo Directivo del Instituto de Pensiones del Estado tiene un plazo de noventa días hábiles para modificar y adecuar las pensiones vigentes al límite de cuantía establecido en el artículo 70 fracción II de la presente legislación”.*

Decreto 22862/LVIII/09, modificado por el diverso Decreto 28439/LXII/21

“ARTÍCULO CUARTO. [...]

Todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que se hayan otorgado bajo la vigencia del régimen de la Ley que se abroga pasarán a regirse por la legislación vigente, bajo las condiciones establecidas en el presente ordenamiento. Lo anterior exclusivamente para los efectos de nivelar el monto conforme al tope establecido en el presente decreto”

III. OPORTUNIDAD

17. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y, en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

18. En este caso la acción es **oportuna**.

19. Lo anterior, toda vez que el Decreto **28439/LXII/21**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, fue **publicado** en el Periódico Oficial del Estado del **nueve de septiembre de dos mil veintiuno**; por lo tanto, el **plazo** de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **viernes diez de septiembre al sábado nueve de octubre de dos mil veintiuno**; sin embargo, este último resultó inhábil.

20. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se **depositó** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **once de octubre de dos mil veintiuno**, esto es, el primer día hábil siguiente, es evidente que su promoción resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

21. La acción fue promovida por **parte legitimada**.

22. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁵, establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que

⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...].

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...].

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

[...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

23. Asimismo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria⁶, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el diverso precepto 59 del mismo ordenamiento⁷, dicho órgano debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

24. Ahora, **en el presente asunto se surten tales supuestos**, pues la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸; y 18 de su reglamento Interno⁹. Además, la funcionaria acreditó

⁶ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...].

⁷ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

⁸ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

[...].

⁹ **Artículo 18. (Órgano ejecutivo).** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

su personalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como Presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

¿Los artículos cuarto, quinto y sexto transitorios del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como el párrafo sexto, del artículo cuarto transitorio, del Decreto 22862/LVIII/09, modificado por el Decreto antes mencionado, violan el principio de irretroactividad, al ordenar que todas las pensiones vigentes que excedan el nuevo monto establecido en el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, deberán modificarse para adecuarse al nuevo límite máximo estipulado?

26. La Comisión Nacional de Derechos Humanos sostiene que los artículos transitorios impugnados desconocen los derechos adquiridos de los pensionados al amparo de los regímenes anteriores a la vigencia del Decreto cuestionado, esto, en contravención al **principio de irretroactividad**, así como en detrimento del **derecho de seguridad social** y el **principio de previsión social**, ya que establecen que todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que hayan sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto combatido serán modificadas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

y reducidas de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo de treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes, lo que implica una reducción monetaria a la pensión que fue determinada con antelación a la entrada en vigor de los preceptos impugnados y que superen dicho monto.

27. Al respecto, precisa que las disposiciones combatidas establecen efectos retroactivos en perjuicio de los pensionistas cuya pensión supere treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y su actualización elevado al mes, las cuales serán reducidas a dicha cifra, a pesar de que constituyen un derecho otorgado al amparo de las disposiciones anteriores a la vigencia del Decreto cuestionado.

28. A partir del análisis de los planteamientos anteriores y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo desarrollado en los siguientes párrafos, esta Suprema Corte considera que son **fundados** los argumentos planteados por la Comisión accionante. Por lo tanto, se adopta como **criterio jurídico** el siguiente:

Los artículos **cuarto, quinto y sexto transitorios del Decreto 28439/LXII/21**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como el **párrafo sexto del artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09**, modificado por el Decreto antes mencionado, son **inconstitucionales**, ya que violan el **derecho a la seguridad social** en relación con los principios de **irretroactividad** de la ley y **progresividad**, en tanto afectan derechos adquiridos de las personas pensionadas, al amparo de disposiciones anteriores a la entrada en vigencia del Decreto combatido.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

29. Al respecto, el estudio de fondo se dividirá en tres apartados, a saber: **1)** derecho a la seguridad social; **2)** violación al principio de irretroactividad y **3)** violación al principio de progresividad.

1. Derecho a la seguridad social

30. Para dar respuesta a los argumentos hechos valer, es oportuno exponer algunas consideraciones en torno al derecho a la seguridad social.

31. El artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal¹⁰, prevé las bases mínimas de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, como son, entre otras, la jubilación, invalidez, vejez y muerte, sin establecer los términos o condiciones conforme a las cuales deberán otorgarse dichas prestaciones.

32. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido¹¹ que del precepto en comento y del proceso legislativo del cual derivó, se desprende que:

- a. En él se instituyeron no sólo las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino también deriva el principio constitucional de la previsión social, que se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia,

¹⁰ **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B.- Entre los Poderes de la Unión 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.

[...].

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 91/2018, resuelta el veinticinco de mayo dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

ante los riesgos a los que se encuentran expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

- b. Se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.
- c. Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con igual propósito.
- d. Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

33. En función de lo cual se ha determinado que de dicho precepto, además de las bases mínimas de seguridad social, también deriva el principio constitucional de previsión social¹², sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

34. En relación con la implementación de regímenes de seguridad social en las entidades federativas, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 40/2018¹³ y 91/2018 reiteró que el artículo 116, fracción VI, de la

¹² Véase la jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.), de rubro: **“ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL”**. Datos de localización: Tesis: 2a./J. 128/2019 (10a.). Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo I, página 259. Registro digital: 2020634

¹³ Fallada en sesión de dos de abril de dos mil diecinueve.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

Constitución Federal¹⁴ faculta a las legislaturas estatales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el mencionado artículo 123 constitucional.

35. En esa línea, también destacó que esa facultad no constriñe a las legislaturas locales a reproducir las leyes reglamentarias del aludido numeral 123 de la Constitución Federal, sino que cuentan con libertad de configuración, siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo, encontrando un límite en *los parámetros o bases mínimas* de orden constitucional y convencional, como en los demás derechos fundamentales reconocidos en nuestro orden constitucional.

36. Ahora, en el ámbito internacional, el derecho a la seguridad social se encuentra previsto en diversos instrumentos¹⁵. Incluso, el Comité de

¹⁴ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

[...].

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

[...].

¹⁵ **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

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

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

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

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas emitió la Observación General 19 en la que desarrolló el derecho a la seguridad social señalando, en lo que interesa, que:

- a. El derecho a la seguridad social resulta fundamental para garantizar la dignidad humana ante las diversas circunstancias que privan a las personas de su capacidad para ejercer plenamente sus derechos.
- b. Incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales en efectivo o en especie, sin discriminación, para procurar protección a las personas contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.
- c. Los Estados Partes deben tomar medidas efectivas hasta el máximo de los recursos disponibles, para realizar plenamente el derecho de todas las personas, sin discriminación, a la seguridad social, incluido el seguro social; en el entendido de que las medidas adoptadas para proporcionar las prestaciones relativas no deben ser restrictivas y deben garantizar un disfrute mínimo de este derecho humano, mediante: a) planes contributivos que

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social

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

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

impliquen el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, o b) planes no contributivos, como los planes universales o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios.

37. Igualmente, dicha observación especifica diversos aspectos que deben formar parte del contenido normativo del derecho a la seguridad social, destacando que, en su interpretación, es necesario **“considerar la seguridad social como un bien social y no principalmente como una mercancía o un mero instrumento de política económica o financiera”**.

38. Una vez precisado lo anterior, se procederá a determinar si existe una violación al derecho a la seguridad social en relación con los principios de irretroactividad y progresividad.

2. Violación al principio de irretroactividad

39. Es importante tener presente que el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Federal¹⁶, consagra el principio de irretroactividad de la ley en los términos siguientes: **“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”**.

40. Como se advierte, dicho precepto prohíbe expresamente la aplicación retroactiva de una ley en perjuicio de persona alguna; sin embargo, no señala qué es lo que se debe entender por una ley retroactiva, de ahí que esta Suprema Corte se ha visto en la necesidad de precisar cuándo se está en presencia de ella.

41. Para ese efecto, y teniendo en cuenta que la retroactividad de una ley hace referencia al problema de validez de las normas en el tiempo, que

¹⁶**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. [...].

descansa sobre la idea general de que las leyes sólo rigen a partir de su vigencia y durante ésta, lo cual impide que puedan regir sobre hechos o situaciones ocurridas en el pasado, es decir, acaecidos antes de su entrada en vigor, este Máximo Tribunal se ha apoyado en la teoría de los derechos adquiridos y la teoría de los componentes de la norma, que a continuación se explican.

2.1. Teoría de los derechos adquiridos

42. La teoría de los derechos adquiridos se sustenta en dos conceptos que resultan fundamentales para distinguir cuándo se está en presencia de una ley de carácter retroactivo. El primer concepto alude al derecho adquirido y el segundo a la expectativa de adquirirlo.
43. El **derecho adquirido** implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de la persona, a su dominio o haber jurídico; en cambio, la **expectativa de derecho** sólo representa la esperanza o pretensión que tiene una persona de que se realice una situación jurídica concreta a efecto de poder adquirir un derecho. Así, mientras el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado.
44. Partiendo de esa base, se ha considerado que, si una ley o el acto concreto de su aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, entonces no viola la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 constitucional y, por ende, no puede considerarse retroactiva, pero si por alguna razón afecta algún derecho adquirido, entonces sí tendrá ese calificativo.
45. Cobra aplicación la tesis aislada de rubro y texto siguientes:

“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado.”¹⁷

2.2. Teoría de los componentes de la norma

46. Como lo sostuvo la Segunda Sala de esta Suprema Corte al resolver el Amparo en Revisión 595/2019¹⁸ y la Contradicción de Tesis 90/2021¹⁹, esta teoría parte de la base de que toda norma jurídica contiene un **supuesto** y

¹⁷ Tesis: 2a. LXXXVIII/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, junio de 2001, página 306. Novena Época. Registro digital: 189448.

¹⁸ Resuelto el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros y Ministra Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek.

¹⁹ Resuelto el ocho de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros y Ministra Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

una **consecuencia**. Así, si el primero se realiza conforme a cierta norma, la segunda debe producirse con la misma norma jurídica; sin embargo, como el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de manera inmediata, en tanto que puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, lo cual acontece por lo general cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, para determinar cuándo se está en presencia de una norma de carácter retroactivo deberá analizarse las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

- I. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se puede variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia, sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, dado que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de una nueva ley.
- II. Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.
- III. Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

- IV.** Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en ella se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).

47. De este modo, para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa es violatoria de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal con base en la teoría de los componentes de la norma, es necesario considerar los distintos momentos en que se realiza el supuesto o supuestos jurídicos, las consecuencias que de ellos derivan y el momento en que entra en vigor la nueva disposición.

48. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

“RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por

lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

*que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan*²⁰.

49. En mérito de lo anterior, una norma transgrede el principio de irretroactividad de la ley cuando trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior; circunstancia que no se actualiza cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos, sí se permite que la nueva ley las regule.

2.3. Estudio del caso concreto

50. En el presente asunto se impugnan los artículos **cuarto, quinto y sexto transitorios** del **Decreto 28439/LXII/21**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como el **párrafo sexto** del artículo **cuarto transitorio** del **Decreto 22862/LVIII/09**, modificado por el Decreto antes mencionado, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa del nueve de septiembre de dos mil veintiuno, que establecen:

Decreto 28439/LXII/21

*“**Cuarto.** Serán materia modificación y reducción por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor que señala el presente decreto se encuentren vigentes, así como las futuras que en términos del presente ordenamiento se otorguen bajo las condiciones que el presente decreto establece.*

²⁰ Tesis: P./J. 123/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001, página 16. Novena Época. Registro digital: 188508.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

Quinto. *Las pensiones que excedan el monto establecido en el artículo 70 fracción II de la presente Ley, deberán modificarse de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo estipulado. Una vez realizada la modificación, deberá reestructurarse todo crédito, préstamo y demás obligaciones que los pensionados tuvieran con el Instituto en caso de que excedan el porcentaje máximo de descuento.*

Sexto. *El Consejo Directivo del Instituto de Pensiones del Estado tiene un plazo de noventa días hábiles para modificar y adecuar las pensiones vigentes al límite de cuantía establecido en el artículo 70 fracción II de la presente legislación”.*

**Decreto 22862/LVIII/09, modificado por el diverso Decreto
28439/LXII/21**

“ARTÍCULO CUARTO. [...]

Todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que se hayan otorgado bajo la vigencia del régimen de la Ley que se abroga pasarán a regirse por la legislación vigente, bajo las condiciones establecidas en el presente ordenamiento. Lo anterior exclusivamente para los efectos de nivelar el monto conforme al tope establecido en el presente decreto”.

51. Como se observa, los artículos cuarto, quinto y sexto transitorios, del Decreto 28439/LXII/21, establecen, en lo que interesa, que se modificaran y **reducirán**, por causa de utilidad pública, **las pensiones que a la entrada en vigor del Decreto impugnado se encuentren vigentes**. Además, se ordena que las pensiones que excedan el nuevo monto establecido en el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, deberán modificarse de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo estipulado. Finalmente, se establece que el Consejo Directivo del Instituto de Pensiones del Estado tiene un plazo de noventa días hábiles para modificar y adecuar las pensiones vigentes al límite de cuantía señalado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

52. En ese sentido, en el párrafo sexto, del artículo cuarto transitorio, del Decreto 22862/LVIII/09, modificado por el diverso Decreto 28439/LXII/21, también se establece que todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que se hayan otorgado bajo la vigencia del régimen de la ley que se abroga pasarán a regirse por la legislación vigente, esto, exclusivamente para los efectos de nivelar el monto conforme al nuevo tope establecido en el mencionado artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

53. Al respecto, en el Dictamen emitido por la Comisión de Competitividad, Desarrollo Económico, Innovación y Trabajo del Congreso del Estado de Jalisco, en el proceso legislativo del Decreto 28439/LXII/21, se destacó lo siguiente:

[...]

En efecto, conforme a los elementos que el autor proporciona en la exposición de motivos de su iniciativa y que se tienen por reproducidos a la letra, es fundamental que el Instituto de Pensiones tenga finanzas sanas en el corto y mediano plazo, que le permitan conservar su estabilidad y prolongar su viabilidad financiera con el propósito de garantizar las prestaciones y servicios de seguridad social a sus derechohabientes.

En ese sentido, en dicha iniciativa se analiza que el monto de algunas de las pensiones es excesivo y que es necesario establecer un debido control para proteger el patrimonio del citado Instituto.

Si bien la Ley de Instituto de Pensiones en su artículo 70 fracción II, establece un tope al monto máximo de las pensiones, el autor de la iniciativa considera que dicho tope debe reducirse y aplicarse a pensiones previamente otorgadas, a efecto de que todas lo respeten, a fin de evitar que existan pensiones excesivas y sobre todo que mermen la situación financiera del citado Instituto.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

Resulta conveniente tener presente que la Ley del Instituto de Pensiones establece un tope o monto máximo para las pensiones; y que en virtud del Artículo Cuarto Transitorio del decreto 22862/LVIII/09 fueron salvaguardados los pensionados con el anterior régimen para los siguientes efectos:

[...]

Conforme a lo anterior, la reforma para fijar un tope máximo a las pensiones a efecto de evitar pensiones excesivas y disminuir la carga financiera del Instituto de Pensiones, resulta viable si consideramos las dos últimas valuaciones actuariales realizadas al Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, ambas debidamente publicadas y que pueden consultarse en el sitio web de dicho organismo.

[...]

Así pues, la reforma al artículo 70 fracción II de la Ley del Instituto de Pensiones, se justifica a la luz de los antecedentes y elementos técnicos mencionados, ya que el tope que propone busca contrarrestar parte de las circunstancias que han mermado la situación financiera de dicho Instituto.

En efecto, dicha reforma pretende evitar que se otorguen pensiones excesivas y proteger las aportaciones para garantizar la seguridad social a los derechohabientes, al fijar un monto máximo sobre el monto de las pensiones y ajustar las que se encuentren por encima de dicho tope, esto por una causa de utilidad pública debidamente respaldada en instrumentos internacionales ratificados por nuestro País, y también en criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los cuales se hace cita puntual en la iniciativa que nos ocupa, por lo que se tienen por reproducidos como si se insertarán a la letra.

[...]

Es por ello que para los integrantes de esta Comisión tiene sentido la reforma al artículo 70 fracción II de la Ley del Instituto de Pensiones, pues se requiere fijar un tope menos gravoso en el monto de las pensiones pasando de 35 a 25 salarios mínimos y aplicarlo por razones de utilidad pública a las pensiones existentes con independencia de que se hayan otorgado bajo el régimen anterior, puesto que dicha medida obedece a una necesidad imperiosa ante la evidencia que arroja el último

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

estudio actuarial, de manera que el propósito al establecer dicha reforma es procurar todas las medidas que puedan contribuir a aligerar la carga financiera del Instituto, sin dejar de respetar desde luego el legítimo derecho a la seguridad social.

[...]

Ahora bien, respecto a la aplicación retroactiva de la reforma al artículo 70 fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado, es decir para que el tope máximo en 25 salarios mínimos se aplique a todas las pensiones otorgadas incluyendo las que datan del régimen de la Ley abrogada, se estima que las razones jurídicas y de carácter técnico que expone el Gobernador, son fundadas y se justifican puesto que se basan en evidencias técnicas derivadas de estudios actuariales, advirtiendo de sus resultados la tendencia que se ha venido explicando en cuanto al número cada vez más alto de pensionados y un déficit cada vez más alto que ira mermando los fondos de pensiones.

[...]

Bajo ese contexto y acorde con los razonamientos expresados por el Gobernador, se comparten las modificaciones que propone a efecto de que el tope que se establezca en la Ley del orden de 25 salarios mínimos se aplique a todos en general incluyendo las pensiones previamente otorgadas.

[...]

Sin que con esto se violenten derechos adquiridos, pues cabe señalar que el derecho a la pensión no se vulnera en la medida que el tope que se pretende establecer garantiza plenamente el derecho a recibir una pensión digna respetando los parámetros nacionales internaciones, particularmente en este último caso conforme al Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo, dentro del cual se establecen que los pagos periódicos deben alcanzar el 40% del salario de referencia, lo cual se deja a salvo puesto que el ajuste que resulte de la aplicación del tope máximo que establece la reforma respeta dicho porcentaje.

[...]

De igual manera y considerando que recientemente el Alto Tribunal del País determinó en jurisprudencia la validez de que el otorgamiento de pensiones se cuantifique con base en la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

unidad de medida y actualización, es pertinente que bajo ese parámetro se apruebe la reforma haciendo la conversión de la propuesta de 25 salarios mínimos al valor de 39 unidades de medida y actualización elevado al mes, por ser a lo que equivaldría en valor lo que propone la iniciativa.

[...]

De acuerdo a lo anterior procede adecuar la reforma propuesta al artículo 70 fracción II de la Ley del Instituto de Pensiones, por lo que el equivalente a 25 salarios mínimos propuesto en la iniciativa convertido a UMAS equivaldría 39 unidades, considerando el valor que actualmente tiene dicha a razón de 89.62 pesos diarios".

54. De lo anterior se desprende que en la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Jalisco se proponía disminuir el monto máximo de las pensiones que se otorgan en el Estado de Jalisco, pasando de un tope de treinta y cinco a veinticinco salarios mínimos. Sin embargo, la Comisión dictaminadora consideró que el equivalente a veinticinco salarios mínimos propuesto en la iniciativa era equivalente a treinta y nueve unidades de medida y actualización (UMAS), por lo que modificó la propuesta para ajustarla a dicho monto.
55. Además, de la transcripción realizada se evidencia la intención del legislador local de aplicar el nuevo tope máximo a todas las pensiones otorgadas con anterioridad a la expedición del Decreto en estudio.
56. Como se observa, los artículos transitorios combatidos tienen como objetivo esencial **ajustar las pensiones otorgadas con anterioridad** a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21, hoy combatido, conforme al monto previsto en el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, también modificado por dicho Decreto en los términos siguientes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

“Artículo 70. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión se estará a lo siguiente:

[...]

II. La pensión máxima total que se pague a una persona, independientemente de las plazas desempeñadas y del monto de los últimos salarios sobre los que se hayan cotizado, no podrá ser superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes”.

57. Del artículo transcrito se desprende que, a partir de la entrada en vigor del Decreto combatido, la pensión máxima total que se pague a una persona, independientemente de las plazas desempeñadas y del monto de los últimos salarios sobre los que se hayan cotizado, no podrá ser superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes.

58. Ahora bien, es importante destacar que el propio artículo 70, en su fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, antes de la reforma señalada, establecía lo siguiente:

“Artículo 70. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión se estará a lo siguiente:

[...]

II. La pensión máxima total que se pague a una persona, independientemente de las plazas desempeñadas y del monto de los últimos salarios sobre los que se hayan cotizado, no podrá ser superior a treinta y cinco veces el salario mínimo general mensual vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara”.

59. Lo anterior evidencia que antes de la expedición del Decreto 28439/LXII/21, por el que se modificaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, el tope máximo que podía alcanzar una pensión era de treinta y cinco veces el salario mínimo general mensual vigente en la Zona Metropolitana de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

Guadalajara; sin embargo, con motivo de la entrada en vigor del Decreto combatido se estableció que todas las pensiones que fueron otorgadas anteriormente, como lo es, al amparo del tope señalado, debían ajustarse al nuevo monto establecido, consistente en treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes.

60. La diferencia entre las dos unidades de medida mencionadas, salario mínimo y la unidad de medida y actualización, se puede evidenciar con el valor que para el año dos mil veinticuatro tienen asignado, pues para la primera se establece un monto de \$248.93 (doscientos cuarenta y ocho pesos 93/100 Moneda Nacional)²¹; en cambio, para la segunda el monto es de \$108.57 (ciento ocho pesos 57/100 Moneda Nacional)²².
61. Ahora, en relación con el derecho a recibir una pensión, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el otorgamiento de una pensión constituye una expectativa de derecho, en tanto está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos como lo son la edad y la antigüedad en el servicio y, por ende, es inconcuso que el derecho a la pensión no nace cuando se ingresa a laborar, **sino cuando se cumplen los requisitos previstos en la ley respectiva**. Al respecto, en ilustrativa la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

“INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES, RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA. El artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de

²¹ Ver: <https://www.gob.mx/conasami/articulos/incremento-a-los-salarios-minimos-para-2024?idiom=es>

²²Ver: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

*Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, señala que la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México y, posteriormente, mediante reforma vigente a partir del 1 de enero de 2002, establece que se adopta para tales fines el Índice Nacional de Precios al Consumidor, o bien, en proporción al aumento de los sueldos de los trabajadores en activo, según sea el referente que resulte de mayor beneficio. Ahora bien, en virtud de la fecha en que entró en vigor esa modificación legislativa, quienes se pensionaron con anterioridad a ella solamente adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al aumento del salario mínimo aludido, por lo que no les es aplicable retroactivamente el citado precepto, habida cuenta que la jubilación no es un derecho surgido por el solo hecho de existir la relación laboral o por simple efecto del pago de las cotizaciones, sino que constituye una mera expectativa de derecho que se concreta hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, ya que la incorporación de dicha prestación al patrimonio jurídico de las personas se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos. Por tanto, mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente en activo, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, y asignar a la ley un efecto retroactivo que no tuvo en mente el autor de la reforma respectiva.*²³

62. En esa lógica, el artículo 58, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco²⁴ establece que se podrán otorgar pensiones por jubilación, por edad avanzada, por invalidez, por viudez y orfandad.

²³ Tesis: P./J. 155/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 17. Novena Época. Registro digital: 166395.

²⁴ **Artículo 58.** El Instituto otorgará, conforme a las disposiciones de la presente Ley, las pensiones por jubilación, por edad avanzada, por invalidez, por viudez y orfandad, las cuales se registrarán por las disposiciones contenidas en el presente capítulo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

Además, en el artículo 59, de la misma ley²⁵, se contempla que **el derecho a las pensiones se genera a partir de la fecha en que los afiliados se encuentran en los supuestos y se satisfagan los requisitos legales para su procedencia y, en su caso, causen baja definitiva del servicio.** Asimismo, se precisa que el pago de las pensiones se otorgará por cuota mensual y de forma vitalicia, salvo los casos de revocación, suspensión, terminación o cualquiera otra circunstancia prevista en la ley.

63. De lo anterior se advierte que las pensiones otorgadas por el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco constituirán una expectativa de derecho mientras los afiliados no se encuentren en los supuestos previstos en la ley y no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley del Instituto y su reglamento pero, una vez que el afiliado se encuentre en los supuestos respectivos y reúna los requisitos necesarios para recibir la pensión, adquirirá el derecho a recibir una pensión conforme a las disposiciones vigentes, por lo que ésta formará parte del patrimonio jurídico del pensionado.

64. Es decir, cuando los asegurados cumplen con los requisitos legales para el otorgamiento de una pensión, válidamente se puede asumir que ya ingresó el derecho a la pensión en la esfera jurídica de los asegurados, al haber cubierto las exigencias legales para su otorgamiento.

65. En tal orden de ideas, si el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, vigente antes de la entrada en vigor de las modificaciones realizadas en el Decreto impugnado, establecía

²⁵ **Artículo 59.** El derecho a las pensiones que establece esta Ley, nace a partir de la fecha en que los afiliados se encuentran en los supuestos y satisfagan los requisitos que en la misma y en sus reglamentos se señalen, y en su caso, causen baja definitiva del servicio. El pago de las pensiones se otorgará por cuota mensual y de forma vitalicia, salvo los casos de revocación, suspensión, terminación o cualquiera otra circunstancia expresamente establecida por esta Ley

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

como tope máximo de una pensión el de treinta y cinco veces el salario mínimo general mensual vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara, es inconcuso que, al tratarse de un derecho inherente a las personas pensionadas, a quienes ya se les otorgó una pensión conforme a dicho tope máximo, adquirieron el derecho a que no se les modifique la unidad de medida para determinar el monto máximo de su pensión.

66. Máxime que, como se señaló, el valor de la nueva unidad de medida (UMAS) que se estableció para determinar el límite del monto de una pensión es menor al valor de la unidad previamente establecida (salario mínimo general mensual vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara).
67. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que los artículos transitorios impugnados violan el principio de irretroactividad de la ley que consagra el artículo 14 constitucional, ya que al ordenar que las pensiones otorgadas previamente a la entrada en vigor del Decreto combatido se ajusten a un tope máximo que es menor al que antes se contemplaba, desconocen los derechos que adquirieron los pensionados al amparo de las normas que anteriormente estaban vigentes.
68. La anterior conclusión se confirma con la teoría de los derechos adquiridos y las expectativas de derecho, así como con la teoría de los componentes de la norma, pues a la luz de la primera, los pensionados a los que se les determinó el monto máximo de su pensión durante la vigencia de la fracción anterior, adquirieron el derecho de recibir su pensión en términos del límite máximo establecido, por lo que no puede ser disminuido el monto de su pensión con base en un nuevo límite previsto en una ley posterior; consecuentemente, si por virtud de aquellas normas ingresaron al haber jurídico de los pensionados el derecho que se ha señalado, éste ya no pueden ser desconocido por una ley posterior ni

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

puede aplicarse ésta, pues vulneraría un derecho adquirido, de ser así, la nueva disposición o su aplicación resultaría retroactiva en perjuicio de dichos gobernados.

69. Por otra parte, visto el problema planteado desde la perspectiva de la teoría de los componentes de la norma, que parte del supuesto de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en la que si el primero se realiza la consecuencia debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes, en el caso se actualiza la hipótesis en la que se establece que: *“puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley”* pues, como ha quedado evidenciado, el derecho a recibir una pensión se actualiza a partir de la fecha en que los afiliados se encuentran en los supuestos y satisfagan los requisitos legales para su procedencia; por ende, la consecuencia consiste en que el monto de la pensión se determine conforme al tope máximo de treinta y cinco salario mínimos; sin que afecte el hecho de que el pago de la pensión se realice de forma mensual, es decir, de forma fraccionada en el tiempo, ya que el monto de estas últimas no está supeditado a lo establecido en la nueva ley, sino que nació bajo la vigencia de la anterior ley.

70. Además, no pasa inadvertido a este Tribunal Pleno lo considerado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 200/2020²⁶, de la que derivo la jurisprudencia de rubro: **“PENSIÓN JUBILATORIA. EL MONTO MÁXIMO PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA Y EN EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTE VIGENTE, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO”**, de la cual se podría considerar que el nuevo tope de treinta y nueve unidades de medida y actualización es más benéfico al monto de treinta y cinco salarios mínimos, ya que, conforme a dicho criterio, las referencias que se hagan a salarios mínimos se deberá entender que se hace a la unidad de medida y actualización.
71. Sin embargo, en la sentencia emitida en dicho asunto, la Segunda Sala precisó que aquellos asegurados a los que, con posterioridad a la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, se les otorgó una pensión jubilatoria calculada con base en el monto máximo de diez veces el salario mínimo y no con base en la unidad de medida y actualización, ya sea porque así lo determinó el propio Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o como consecuencia de una sentencia ejecutoria, se les debe reconocer la existencia de un derecho adquirido y, por consecuencia, el criterio jurisprudencial emitido les es inaplicable retroactivamente.

²⁶ Aprobada por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

72. Similares consideraciones sostuvo la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 24/2023 (11a.) de rubro “**PENSIONES EN EL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO 28439/LXII/21, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE PENSIONES Y DE LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS, AMBAS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY**”²⁷.

²⁷ De texto: “**Hechos:** Una persona pensionada promovió amparo indirecto contra el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21 citado, al considerar que vulnera el principio de irretroactividad de la ley. La Juez de Distrito del conocimiento dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio por lo que, en su contra, la quejosa interpuso recurso de revisión; por su parte, la autoridad responsable presentó revisión adhesiva. El Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente modificó la sentencia recurrida y sobreseyó parcialmente en el juicio, declaró sin materia la revisión adhesiva y solicitó a esta Suprema Corte reasumiera su competencia originaria para conocer el fondo del asunto, lo que así ocurrió.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el 9 de septiembre de 2021, al prever que serán materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública las pensiones que se hubiesen otorgado con anterioridad a su entrada en vigor, transgrede el principio de irretroactividad de la ley.

Justificación: De conformidad con el artículo 58 de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, se podrán otorgar pensiones por jubilación, por edad avanzada, por invalidez, por viudez y orfandad. Por su parte, el artículo 59 de esa ley dispone que el derecho a recibir las pensiones nace a partir de la fecha en que los afiliados se encuentran en los supuestos y se satisfagan los requisitos para su procedencia y, en su caso, causen baja definitiva del servicio; además, este último precepto señala que el pago de las pensiones se otorgará por cuota mensual y de forma vitalicia, salvo los casos de revocación, suspensión, terminación o cualquiera otra circunstancia expresamente prevista por la ley. Así, cuando el afiliado se encuentre en los supuestos respectivos y cumpla los requisitos necesarios, adquirirá el derecho a recibir una pensión conforme a las disposiciones en ese momento vigentes, por lo que ésta formará parte del patrimonio jurídico del pensionado. En consecuencia, el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21 citado, al ordenar que las pensiones otorgadas previamente a su entrada en vigor serán materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública, viola el principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque desconoce el derecho adquirido conforme a la normativa vigente al momento de su otorgamiento. En ese sentido, no resulta válido que el monto de la pensión pueda ser disminuido en términos de ese precepto contenido en una ley posterior, máxime que las consecuencias generadas de acuerdo a la ley anterior no se encontraban supeditadas a la nueva norma, sin que obste el hecho de que el pago de la pensión se realice de forma mensual, es decir, de forma fraccionada en el tiempo, ya que su monto no está supeditado a lo establecido en la nueva ley, sino que nació bajo la vigencia de la anterior”. Datos de

3. Violación al principio de progresividad

3.1. Principio de progresividad

73. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁸ y en diversos tratados internacionales como, por ejemplo, en el numeral 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁹ y en el 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³⁰
74. Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que ese principio implica tanto gradualidad como progreso. La **gradualidad** se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone

localización: Tesis: 2a./J. 24/2023 (11a.). Undécima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Mayo de 2023, Tomo II, página 1933. Registro digital: 2026417.

²⁸ **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.

[...].

²⁹ **Artículo 2**

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

³⁰ **Artículo 26.** Desarrollo Progresivo

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

definir metas a corto, mediano y largo plazo; mientras que el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.³¹

75. Por su parte, la Primera Sala señala que, términos generales, dicho principio ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.³²
76. Este Alto Tribunal ha reiterado que de ese mandato derivan exigencias de carácter positivo y negativo, las cuales están dirigidas a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia. En sentido positivo, se refieren a la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, mientras que, en sentido negativo, impone una prohibición de regresividad.
77. Esta expresión de **no regresividad**, para el legislador, se traduce en una imposibilidad para emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos.
78. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no

³¹ Véase la jurisprudencia de rubro: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO**”. Datos de localización: Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.). Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 980. Registro digital 2019325.

³² Véase la jurisprudencia de rubro: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**”. Datos de localización: Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.). Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 189. Registro digital: 2015305.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

79. Asimismo, este Tribunal Constitucional ha sostenido que el mandato de no regresividad supone que, una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado está obligado a no dar marcha atrás, de modo que **las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo** a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos.³³

80. Sin embargo, la imposición de no regresividad no es absoluta, pues se ha considerado que pueden existir circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental.

81. Al respecto, en la Observación General No. 3, el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estimó que las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.

82. En ese entendido, al resolver la contradicción de tesis 366/2013, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que la prohibición de regresividad no es absoluta, por lo que **para determinar si una medida materialmente legislativa respeta dicho principio, es necesario tomar en cuenta si**

³³ véase el amparo en revisión 566/2015, fallado por la Primera Sala. Así como los amparos directos en revisión 3254/2019, 7117/2019, 9034/2019, 337/2020 y 3783/2020, resueltos por la Segunda Sala.

dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas, lo cual permite atender a una interpretación integral del marco constitucional. Es decir, debe constatarse si la medida genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se tratará de una legislación regresiva.

83. De acuerdo con lo expuesto, el principio de progresividad y su faceta de no regresividad exige, esencialmente, una constante evolución de los derechos humanos sin retrocesos; sin embargo, al no ser éste un mandato absoluto, admite la posibilidad de que, un determinado nivel de protección de un derecho humano pueda ser modificado mediante medidas no tan benéficas, en respuesta a eventuales circunstancias y realidades sociales, caso en el cual, deberá analizarse cuidadosamente si ésta se encuentra plenamente justificada, en tanto no afecte de manera desmedida la eficacia de algún derecho.

3.2. Análisis del caso concreto

84. Como se destacó en el apartado denominado “*violación al principio de irretroactividad*”, las disposiciones impugnadas disminuyen un derecho que había sido reconocido en la legislación derogada en favor de las personas pensionadas, porque establecen que todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que hayan sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto combatido serán modificadas y reducidas de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo de treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes, lo que implica una reducción monetaria a las pensiones que fueron determinadas con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

antelación a la entrada en vigor de los preceptos impugnados y que superen dicho monto.

85. Sin embargo, no se advierte de la iniciativa ni del dictamen emitido por la Comisión de Competitividad, Desarrollo Económico, Innovación y Trabajo del Congreso del Estado, que la reforma impugnada haya tenido como objetivo incrementar el grado de tutela del derecho humano a la seguridad social, ni genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales que están en juego.
86. Del estudio actuarial que se menciona en los antecedentes legislativos no se desprende la falta de recursos ni que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano y no cualquier otro objetivo social, y que la importancia relativa de satisfacerlo, prioritariamente, era mayor a la regresión del derecho que se encontraba establecido en la ley.
87. Incluso, no se advierte que la disminución del tope de las pensiones ya otorgadas tuviera una finalidad pública, como se menciona durante el proceso legislativo, ya que únicamente se alude a que el fin primordial radica en proteger el patrimonio del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, para estar en aptitud de garantizar el derecho a la seguridad social.
88. Sin embargo, en ningún momento se demuestra cómo el desconocimiento de los derechos adquiridos de las personas pensionistas que se encontraban amparados en las disposiciones anteriores a la entrada en vigor del Decreto combatido, maximiza la protección del derecho a la seguridad social. Por el contrario, dicha situación vulnera, sin justificación alguna, tal derecho en perjuicio de todas las personas pensionadas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

89. En consecuencia, y en atención a lo señalado en los apartados anteriores, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos cuarto, quinto y sexto transitorios** del **Decreto 28439/LXII/21**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como del **párrafo sexto** del **artículo cuarto transitorio** del **Decreto 22862/LVIII/09**, modificado por el Decreto antes mencionado, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa del nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

VII. EFECTOS

90. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, y que se deben fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen, así como todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, debe fijarse la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

91. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los **artículos cuarto, quinto y sexto transitorios** del **Decreto 28439/LXII/21**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como del **párrafo sexto** del **artículo cuarto transitorio** del **Decreto 22862/LVIII/09**, modificado por el Decreto antes mencionado, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa del nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

92. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco.**

93. **Notificaciones.** Notifíquese a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco.

VIII. DECISIÓN

94. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** de los artículos transitorios cuarto, quinto y sexto del DECRETO NÚMERO 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como la del artículo transitorio cuarto, párrafo sexto, del DECRETO NÚMERO 22862/LVIII/09, modificado por el decreto antes mencionado, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá con salvedades, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos transitorios cuarto, quinto y sexto del DECRETO NÚMERO 28439/LXII/21, así como la del artículo transitorio cuarto, párrafo sexto, del DECRETO NÚMERO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

22862/LVIII/09. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Presidenta Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández por consideraciones adicionales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. La señora Ministra presidenta Piña Hernández reservó su derecho a formular un voto en relación con las personas que adquirieron el derecho a jubilarse con la anterior ley.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández.

Los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro, el primero por desempeñar una comisión oficial y los segundos previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA