



**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO**



**ELIMINADO.** Fundamento legal Artículo 3 y 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Así como lo dispuesto en los artículos 2 fracciones I, VII, VIII y XII, 6 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios en virtud de tratarse de información y Municipios concernientes a una persona identificada o identificable.

**JUICIO ADMINISTRATIVO.  
EXPEDIENTE: 1311/2019.**

**ACTORA:**

[REDACTED]

**AUTORIDADES  
DEMANDADAS:**

**GOBERNADOR, SECRETARÍA  
GENERAL DE GOBIERNO,  
DIRECTOR DEL PERIÓDICO  
GACETA DE GOBIERNO, LOS TRES  
DEL ESTADO DE MÉXICO; ASÍ  
COMO LA PRESIDENTE DEL  
COMITÉ Y EL COMITÉ, AMBOS DE  
PENSIONES Y DEL INSTITUTO DE  
SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO  
DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.**

Toluca, Estado de México, trece de diciembre de dos mil veintiuno.

**VISTOS** para resolver las actuaciones del juicio administrativo número 1311/2019, promovido por [REDACTED] por su propio derecho, en contra del **GOBERNADOR, SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, DIRECTOR DEL PERIÓDICO GACETA DE GOBIERNO, LOS TRES DEL ESTADO DE MÉXICO; ASÍ COMO LA PRESIDENTE DEL COMITÉ Y EL COMITÉ, AMBOS DE PENSIONES Y DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS;** y

**R E S U L T A N D O**

**1.- PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.**

Mediante escrito ingresado el veinte de noviembre de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Correspondencia Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, [REDACTED] por propio derecho, demanda de las autoridades señaladas en el proemio lo siguiente:

- El dictamen de pensión número [REDACTED] del ocho de marzo de dos mil diecinueve.<sup>1</sup>
- El Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

**2.- OPORTUNIDAD**

El plazo para la interposición de la demanda, se encuentra establecido conforme a lo señalado por el artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en virtud de que, esta Magistratura de la Primera Sala Regional tiene conocimiento de que, en la materia de seguridad social, en su vertiente prestacional de pensiones no es aplicable la institución jurídica de la prescripción, debido a que, en términos de lo establecido en el artículo 67, segundo párrafo de la vigente Ley de Seguridad Social para los Servidores del Estado de México y

<sup>1</sup> Por medio del cual se otorga a la parte actora una pensión en la modalidad de Jubilación, correspondiendo un monto diario de pensión por la cantidad de [REDACTED]



## TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



Municipios, sobre ella yace la oposición del principio de la imprescriptibilidad, en los términos siguientes:

*“ARTICULO 67.- El derecho a percibir el pago de las pensiones del sistema solidario de cualquier naturaleza, se adquiere cuando el servidor público, sus familiares o dependientes económicos se encuentren en los supuestos consignados en esta ley y satisfagan los requisitos que para este efecto señala.  
El derecho a disfrutar de las pensiones reguladas por esta ley es imprescriptible.”*

Al efecto, en materia de seguridad social, en lo relativo a las pensiones, es aplicable el principio de imprescriptibilidad. Por tal motivo, los particulares pueden hacer prevalecer el derecho a la pensión, en cualquier tiempo.

Problemática que ha sido más que superada por los órganos judiciales y jurisdiccionales del Estado Mexicano.

Sirve de apoyo a lo anterior, los criterios siguientes:

Jurisprudencia 2a./J. 115/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con número de registro: 171969, tomo XXVI, de julio de 2007, del rubro siguiente:

**“PENSIÓN Y JUBILACIÓN. LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DICTADA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EN LA CUAL SE FIJA INCORRECTAMENTE AQUÉLLA O EL SALARIO BASE PARA CALCULARLA, PODRÁ IMPUGNARSE EN CUALQUIER TIEMPO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”**

Jurisprudencia número I.1o.T. J/75, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, en la Octava Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con número de registro: 208967, de febrero de 1995, del rubro siguiente:

**JUBILACIÓN. IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LAS ACCIONES RELATIVAS A LA PENSIÓN.**

Jurisprudencia con número de registro 243007, emitida por la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, volumen 151-156, Quinta Parte, pagina 146, del rubro siguiente:

**“JUBILACIÓN, MONTO DE LA. EL DERECHO A QUE SE CUANTIFIQUE CORRECTAMENTE, ES IMPRESCRIPTIBLE.”**

De ahí que, si el escrito fue presentado ante la Oficina de Correspondencia Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el **veinte de noviembre de dos mil diecinueve**, es claro que en el caso en estudio se accionó en tiempo el medio de defensa.

### 3.- ADMISIÓN DE LA DEMANDA.

Mediante acuerdo del veinte de noviembre de dos mil diecinueve, esta Sala Regional admitió a trámite la demanda, y ordenó emplazar a las autoridades demandadas, teniéndose por admitidas las pruebas ofrecidas.

### 4.- CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.

Por acuerdos de veintitrés y veintisiete de enero de dos mil veinte, las autoridades demandadas dieron contestación a la demanda instaurada en su contra, admitiendo esta Sala Regional las pruebas ofrecidas.



**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO**



**5.- AUDIENCIA DE LEY.**

El catorce de septiembre de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la audiencia de ley; asimismo, se ordenó turnar los autos a la vista de la Magistrada para dictar la sentencia que en derecho corresponda.

**C O N S I D E R A N D O**

**I.- COMPETENCIA.**

Esta Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es legalmente competente para conocer, tramitar y resolver el presente juicio administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 3, 4, 5 fracción II, 35 y 36 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; 1, 3 fracción V y 40 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; 1.2 y 1.7 del Código Administrativo del Estado de México; así como 1, 3, 4, 22, 200, 237, 269 fracción III y 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

**II.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y/O SOBRESEIMIENTO.**

En términos de lo dispuesto en el artículo 273 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las causales de improcedencia y sobreseimiento son de orden público, interés social y de estudio preferente, por lo tanto, resulta conveniente su estudio.

En el presente asunto las autoridades demandadas expresan la actualización de la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 268 fracción II en relación con el artículo 267 fracción VI del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en cuanto asumen que la parte actora ha consentido el acto impugnado.

Tópico que ha sido atendido por esta Magistratura de la Primera Sala Regional de Jurisdicción Ordinaria en el arábigo "2." del apartado del resultado de la presente sentencia; por tal motivo no cobra aplicación en el presente juicio.

**III.- FIJACIÓN DE LA LITIS.**

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 273 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, este Tribunal de Justicia Administrativa procede a **FIJAR LA LITIS** en el presente juicio administrativo, la cual se circunscribe a **RECONOCER LA VALIDEZ O DECLARAR LA INVALIDEZ** de los actos siguientes:

- El dictamen de pensión número [REDACTED] del ocho de marzo de dos mil diecinueve.
- El Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios

**IV. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

En términos de lo que establece el artículo 273 fracciones III y VI del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se procede a señalar los conceptos de violación formulados por la **parte actora**, donde esencialmente manifiesta lo siguiente:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



- a.i. Refiere que los actos impugnados transgreden su derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de confianza legítima, asumiendo que, a través de la presente instancia busca tutelar las expectativas de derecho que a su decir generó la autoridad denominada Consejo de Pensiones del Instituto, en el sentido de que la actualización de la pensión solicitada en el año dos mil diecinueve sería resuelta conforme a los mismos criterios utilizados por la autoridad demandada en los dictámenes de fechas veintiséis de agosto de dos mil dieciséis y dos de febrero de dos mil dieciocho, donde se determina que le corresponden 10 salarios mínimos diarios (100%), más 3% de cada uno de los 7 años que trabajó adicionalmente (21%), dando en total 121 de sus sueldo base presupuestal.
- a.ii. La particular manifiesta que, en ningún dictamen anterior se le aplican los criterios de la Ley de Seguridad Social vigente a partir del 2002, como trata de hacerlo en el dictamen ahora impugnado, lo que prueba la contradicción de argumentos.
- a.iii. Externa que el acceso a los derechos laborales, incluida la pensión por jubilación, debe estar supeditada a las condiciones en las cuales se ingresó al servicio público, por lo que a su consideración, en todo caso, a partir del inicio del servicio público se generó el derecho adquirido (sic) de la pensión; que al no considerarlo de esa manera se aplica de manera retroactiva de la ley, generando un perjuicio patrimonial a la promovente y vulnerando el principio de progresividad.
- a.iv. Menciona que si bien el Instituto está dotado de autonomía orgánica y técnica, que le permite la auto normación (sic) interna, en términos del artículo 2 de la vigente Ley de Seguridad Social del Estado de México y Municipios; que lo cierto es que, el Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios fue emitido por el Gobernador y Secretario General de Gobierno quienes no estaban facultados para emitirlo.

Se citan hasta este apartado los conceptos de invalidez expresados por la parte actora, debido a que, a criterio de quien resuelve en la especie se actualiza la excepción prevista en el artículo 273 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que otorga la posibilidad de analizar solo algunos argumentos, los cuales deberán de ser suficientes para desvirtuar la legalidad del acto impugnado.

Ahora bien, en refutación a los conceptos de invalidez esgrimidos por la actora se procede a enunciar los argumentos formulados por **las autoridades demandadas**, mismos que refieren esencialmente lo siguiente:

1. Manifiestan que el acto impugnado, cuenta con lo establecido en los artículos 1.8 y 1.10 del Código Administrativo del Estado de México, para decretar (sic) su validez.
2. Refieren que el dictamen impugnado se emitió de acuerdo a las disposiciones aplicables, siendo estas las previstas en los artículos cuarto transitorio del decreto número 277, de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, indicando que los requisitos para la procedencia de la pensión son aquellos que marcaba la normatividad vigente al momento de su último ingreso al servicio público, mientras que, el cálculo del monto diario de pensión se realizaría de acuerdo a la normatividad de seguridad social vigente.

Que de acuerdo a lo que dispone el artículo 94 del Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios la promovente no realizó una aceptación expresa o tácita de los dictámenes anteriores, por lo que al seguir laborando y al haber solicitado una



nueva actualización de pensión se quedó sin efectos el dictamen

Señala que no existe disposición legal que prevea el cálculo de pensión con la Ley de Seguridad Social vigente y la aplicación de un beneficio otorgado en una ley diversa, como es el caso, de los años adicionales; y que si bien el artículo 69 del Reglamento de Prestaciones prevé su solicitud, no menos cierto resulta que su otorgamiento, está supeditado a que se cumpla con el requisito de procedencia, como lo es tener más de 30 años de servicio a la entrada en vigor de la ley de 1994.

#### V. ESTUDIO DE FONDO.

Los conceptos de invalidez de la parte actora son atendidos en distinta forma en que fueron citados a fin de que la presente resolución sea clara y congruente con el presente asunto, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia por reiteración VI.2º.C.J/304, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito bajo el número de registro 167961, visible a página 1677 en el Tomo XXIX, Febrero de 2009, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro siguiente:

***“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.”***

Una vez analizados los argumentos de disensos expresados por la parte actora, su refutación por parte de las autoridades demandadas, valoradas las pruebas aportadas por las partes conforme a las reglas de la lógica y la sana crítica según lo disponen los artículos 91, 92, 88, 89, 90, 95, 103 y 105 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para la valoración de la prueba presuncional en su doble aspecto legal y humana, así como la instrumental de actuaciones, y las documentales presentadas por las partes mismas que se encuentran glosadas en autos del expediente en que se actúa, esta Juzgadora califica los conceptos de invalidez, en los términos siguientes: el concepto “a.iii.” es **infundado**; los conceptos “a.i.” y “a.ii.” son **fundados**, el concepto “a.iv.” es **inoperante**, por las consideraciones que enseguida se exponen.

Respecto a las pruebas documentales aportadas por las autoridades demandadas que a continuación se detallan y valoran:

- a). **Documental Pública.** - Consistente en el dictamen de pensión número [REDACTED] del ocho de marzo de dos mil diecinueve, prueba que conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, se valoran en términos de lo dispuesto en los artículos 32, 38 fracción II, 57, 59, 95, 100, 101 y 105 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, concediendo valor probatorio pleno; visible a foja ciento treinta y dos del expediente juicio principal.
- b). **Documental Pública.** - Consistente en el dictamen de pensión número [REDACTED] del dos de febrero de dos mil dieciocho, prueba que conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, se valoran en términos de lo dispuesto en los artículos 32, 38 fracción II, 57, 59, 95, 100, 101 y 105 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, concediendo valor probatorio pleno; visible a foja ciento cincuenta y cinco del expediente juicio principal.
- c). **Documental Pública.** - Consistente en el dictamen de pensión número [REDACTED] del veintiséis de agosto de dos mil dieciséis,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



prueba que conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, se valoran en términos de lo dispuesto en los artículos 32, 38 fracción II, 57, 59, 95, 100, 101 y 105 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, concediendo valor probatorio pleno; visible a foja doscientos diez del expediente juicio principal.

**d). La instrumental y de actuaciones.** - Consistente en el expediente formado con motivo del acto impugnado, prueba que conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, se valoran en términos de lo dispuesto en los artículos 38 fracción II, VII, 57, 59, 91, 92, 95, 100, 101 y 105 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, concediendo valor probatorio pleno; visible como anexo glosado en el expediente juicio principal.

El concepto de invalidez "a.iii." se califica como **infundado**, debido a que,

La parte actora asume que, el acceso a los derechos laborales, incluida la pensión por jubilación, debe estar supeditada a las condiciones en las cuales se ingresó al servicio público, por lo que a su consideración, en todo caso, a partir del inicio del servicio público se generó el derecho adquirido (sic) de la pensión; que al no considerarlo de esa manera se aplica de manera retroactiva de la ley, generando un perjuicio patrimonial a la promovente y vulnerando el principio de progresividad.

La apreciación del particular es incorrecta.

Al respecto se debe destacar a la particular accionante que, en el tópico correspondiente a la pensión, existen tres aspectos que debe de ser considerados por las autoridades demandadas.

El primero corresponde a los requisitos de procedencia de la pensión; el segundo corresponde al tiempo reconocido como periodo cotizado al patrimonio del Instituto; y, el tercero corresponde al cálculo del monto diario de pensión.

Para los requisitos de procedencia de la pensión y para el cálculo del monto diario de pensión, las autoridades demandadas acudieron indistintamente a lo establecido en el artículo cuarto transitorio del decreto 277 de fecha dos de junio de dos mil diecinueve, que establece el modo, los lineamientos y la forma en que en la actualidad se conceden las distintas pensiones del sistema de seguridad social estatal.

En este sentido, cuando la particular manifiesta que al no aplicar la ley de seguridad social que estaba vigente en el momento en que ingresó al servicio público, se aplica retroactivamente la ley; indistintamente se encuentra cuestionando la retroactividad del artículo cuarto transitorio del decreto 277, pues como se ha indicado, dicho precepto establece el modo, los lineamientos y la forma en que en la actualidad se conceden las distintas pensiones del sistema de seguridad social estatal.

Al respecto, el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de retroactividad de la ley en los siguientes términos:

*(...) "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna." (...)*

Tal como se puede observar del numeral transcrito, a ninguna ley se le puede dar



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



un efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que de suyo más que referirse a las leyes, hace alusión a los actos de aplicación de las mismas. Sin embargo, reiteradamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la prohibición comprende también a las leyes mismas, lo anterior partiendo del criterio sostenido por la jurisprudencia 2ª./J2 87/2004 cuyo contenido alberga la diferencia que existe entre la retroactividad de la ley y su aplicación retroactiva, en los siguientes términos:

***RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA.***

Para resolver el problema de retroactividad de la ley, tanto desde el punto de vista de su expedición como de su aplicación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha acudido a la teoría de los derechos adquiridos y a la teoría de los componentes de la norma.

En la primera de ellas se distingue entre dos conceptos, a saber: el derecho adquirido que lo define como aquél que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico, y el de expectativa de derecho, el cual ha sido definido como la 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 a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, sostiene que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes previstas en el artículo 14 de la Constitución Federal (teoría de los derechos adquiridos).

Esta teoría que se apoya en la distinción fundamental entre derechos adquiridos y las meras expectativas de derecho, establece que no se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que aquellos se regirán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando esa ley hubiese dejado de tener vigencia al haber sido sustituida por otra diferente; en cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que considere retroactiva en perjuicio del gobernado, lo anterior siguiendo el criterio establecido por la tesis aislada sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

***“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.”***

De los razonamientos anteriores, debe concluirse que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

De ahí, que la garantía de la irretroactividad de las leyes que establece el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, significa que no se pueden modificar o afectar los derechos que adquirió un gobernado bajo la vigencia de una ley anterior con la entrada de una nueva disposición, pero sí se pueden regular por las nuevas disposiciones legales las meras expectativas de derecho,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



sin que se contravengan el artículo 14 Constitucional.

Al respecto, también conviene señalar que respecto a la teoría de los componentes de la norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte de la idea que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas, sin embargo el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, ya que puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

- a) 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, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.
- b) 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.
- c) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior no se producen durante su vigencia, siendo que su realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, pero están 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 consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.
- d) Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma 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).

Los criterios que antecede derivaron de la jurisprudencia número 87/97, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7, Tomo VI, noviembre de 1997, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto es el siguiente:

**"IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



Así, se pone de manifiesto que para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa es violatoria de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución General de la República, con base en la teoría de los componentes de la norma, es menester tener en cuenta los distintos momentos en que se realiza el supuesto o supuestos jurídicos, la consecuencia o consecuencias que de ellos derivan y la fecha en que entra en vigor la nueva disposición.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las teorías admitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para interpretar el tema de retroactividad, resulta que una norma transgrede el precepto constitucional antes señalado, cuando la ley trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que sin lugar a dudas conculca en perjuicio de los gobernados dicha garantía individual, lo que no sucede 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.

De aquí que la parte actora al momento de su último ingreso al servicio público contaba sólo con expectativas de derecho y no con derechos adquiridos.

Se expone lo anterior, pues como se ha visto, el hecho que la entonces parte actora, ingresara anteriormente a la entrada en vigor de la actual ley de seguridad social, ello no implica que hubiere adquirido el derecho a la pensión, sino que sólo tenía una expectativa de derecho, pues si bien ingresó en la indicada, lo cierto es que en ese momento aún no cumplía con los requisitos establecidos para tal efecto, esto es con ello no se le otorga la posibilidad de que se le aplique la citada legislación para su pensión.

Lo anterior es así, ya que al cumplir con el requisito de antigüedad, tiempo de servicios ante el Instituto de Seguridad Social y solicitar la pensión, la parte actora dejó de tener una expectativa de derecho y se convirtió en un derecho adquirido, por lo que es evidente que la ley que debe aplicársele para establecer los requisitos de la pensión que corresponda, es aquella vigente al momento en que puede adquirir el derecho, pues la aplicable en el momento de su último ingreso, sólo le pudo conferir una expectativa para gozar el derecho a una pensión.

Sin que pase inadvertido lo relativo a la teoría de los componentes de la norma, pues para que se actualice alguna de hipótesis previstas en la jurisprudencia cita 87/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada con anterioridad, es necesario que se cuente con un supuesto, el cual en la especie sería los años de servicio y la edad, pues al cumplir los años de servicio y el requisito correspondiente a la edad, el otorgamiento correspondiente queda diferido en el tiempo, siendo la consecuencia de dicho supuesto, su procedencia, otorgamiento y cálculo, al no cumplir con el supuesto de la norma, no es posible que se actualice su consecuencia.

Esto es así, ya que el supuesto de la norma son los requisitos para obtener una pensión entre los cuales destaca el tiempo de servicio y la edad que se debe tener para tal efecto, el cual conforme a lo dispuesto por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente hasta el treinta de junio de dos mil dos, se actualiza cuando se cotiza al Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de México, determinados años de servicio, además se cumplan con ciertos años de edad, o en su caso sólo determinados años de servicio, sin importar la edad, siendo que cuando se cumplan con estos supuestos,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



es cuando se surte la consecuencia que se otorgue la pensión correspondiente de acuerdo a los montos, o en su caso a los años de servicio cotizados por el servidor público.

En efecto, para que se generen todos los derechos y obligaciones de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente hasta el treinta de junio de dos mil dos, era necesario que transcurrieran determinados años de servicio, además de contar con una determinada edad, o en su caso simplemente contar determinados años de servicio, pues de lo contrario sólo existiría el supuesto de la norma, sin embargo no se podría concretizar, ni surtir efectos sus consecuencias, al no cumplirse con las hipótesis normativas.

Sin que pase inadvertido lo dispuesto por los artículos vigésimo y vigésimo tercero transitorios, de la Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, vigentes a partir del uno de julio de dos mil dos, pues como se ha dicho el derecho a la pensión la obtuvo la entonces parte actora al momento en que cumplió determinados requisitos.

A mayor abundamiento, debe decirse que en el caso a estudio, la parte actora presentó su solicitud de pensión ante la autoridad administrativa durante la vigencia de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que rige en la actualidad (que entró en vigor el uno de julio de dos mil dos) y, cabe hacer la aclaración que el dos de abril de dos mil nueve, en la Gaceta del Gobierno fue publicado el Decreto 277, en el que consta el artículo cuarto transitorio, de contenido siguiente:

"CUARTO. Los requisitos de edad y tiempo de cotización para obtener una pensión por jubilación, edad y tiempo de servicios, edad avanzada, muerte e inhabilitación, serán aquellos que marcaba la normatividad vigente al momento de su último ingreso al servicio público, teniendo la opción de acogerse a los nuevos requisitos, a excepción del incremento en la tasa de reemplazo como estímulo de permanencia. En todos los casos el monto diario de pensión se determinará conforme a los artículos 68, 86 y 87 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios".

Del precepto en cita se advierte:

- a) Los requisitos de edad y tiempo de cotización para obtener una pensión por jubilación, edad y tiempo de servicios, edad avanzada, muerte e inhabilitación, serán aquellos que marcaba la normatividad vigente al momento de su último ingreso al servicio público.
- b) Existe la opción de que el trabajador se acoja a los nuevos requisitos para el derecho a la pensión, lo que implica que será conforme a la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (vigente), a excepción del incremento en la tasa de reemplazo como estímulo de permanencia.
- c) En todos los casos, sin hacer excepción alguna, el monto diario de pensión se determinará conforme a los artículos 68, 86 y 87 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



de México y Municipios vigente, esto es respecto a la cuantificación del monto diario de pensión deberá hacerse conforme a la normatividad vigente, sin acudir a una diversa y, mucho menos a una abrogada.

Entonces, al tratarse de pensiones, entre ellas, la de la parte actora los requisitos para obtener ese beneficio serán aquellos que marcaba la normatividad vigente al momento del último ingreso al servicio público del solicitante, y que el monto diario de pensión se determinará de acuerdo con los artículos 68, 86 y 87 de la ley de seguridad social vigente, lo que no implica que el monto diario de pensión se calcule de acuerdo con la ley vigente al momento del último ingreso, dado que ésta únicamente será para el efecto de establecer los requisitos de edad y tiempo de cotización para obtener una pensión por jubilación.

De ahí que, no pueda reconocerse que el monto diario de pensión deba ser determinado conforme a la ley vigente al último ingreso, ni que por el hecho de que los requisitos para obtener una pensión deban ser los previstos conforme a la norma vigente al momento de ingresar, tenga como consecuencia que deban reconocerse los derechos sustantivos ahí establecidos, habida cuenta que solamente se trata de una expectativa de derecho y no de la adquisición de éste.

Además de que si bien es cierto el derecho a la pensión está condicionado a la satisfacción de ciertos requisitos; también es cierto que éste no opera de pleno derecho, pues impone a la persona que ya ha colmado los requisitos referidos la obligación de hacerlo valer.

Para justificar la aseveración anterior, es importante traer a colación lo previsto en los artículos 66 a 68, 75 a 78, y 81 del Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios:

*"Artículo 66. El servidor público que tenga derecho a una pensión tendrá la opción de solicitar en la unidad administrativa que determine el Instituto un proyecto de la misma, que deberá tramitarse conforme al formato establecido para tal efecto, debiendo acompañar la documentación indicada en este Reglamento, de acuerdo a la modalidad de pensión que conforme a la Ley le corresponda, exceptuando de este beneficio a las personas que se ubican en el supuesto de pensión por inhabilitación."*

*"Artículo 67. El proyecto de pensión especificará un monto estimado de pensión del sistema solidario de reparto, por lo que sólo tendrá efectos informativos y no obligatorios para el Instituto."*

*"Artículo 68. El trámite para el otorgamiento de las pensiones en sus diferentes modalidades, se iniciará a petición de parte, por escrito, mediante los formatos establecidos por el Instituto, debiendo cumplir además con los siguientes requisitos documentales:*

- I. Solicitud de pensión debidamente requisitada;*
- II. Copia certificada del acta de nacimiento del servidor público;*
- III. Comprobantes de sueldo de los últimos ocho meses laborados, en el caso de que el servidor público haya mantenido durante sus últimos tres años el mismo nivel y rango; o los comprobantes del sueldo de los últimos tres años, cuando durante dicho plazo haya cambiado su nivel y rango o cuando sus percepciones correspondan a horas clase.*



**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO**



*En caso de no contar con los comprobantes de sueldo a que hace referencia el párrafo anterior, la Institución Pública podrá emitir una certificación con la información que tenga registrada en sus archivos, la cual deberá contener el sueldo sujeto a cotización desglosado tanto de percepciones y deducciones percibido durante el periodo en que se ubique el servidor público.*

*Se considerará como último sueldo cotizado aquél que se encuentre en los registros presentados ante el Instituto. Sólo en caso de no haber sido enterados dichos registros, se considerarán los comprobantes de pago expedidos por la Institución Pública; y*

*IV. Certificación expedida por la Institución Pública en la que se establezca el tiempo de servicio aportado con base al sueldo sujeto a cotización, el desglose del nivel y rango de los últimos tres años y los permisos sin goce de sueldo otorgados; con excepción de aquellas Instituciones Públicas que en las nóminas que presentan ante el Instituto contemplen estos registros."*

*"Artículo 75. Cuando la solicitud carezca de algún requisito formal o no se adjunten los documentos respectivos, se requerirá al promovente para que, en un plazo de cinco s hábiles corrija o complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada la solicitud.*

*El Instituto señalará al solicitante una de respuesta que no excederá de treinta s hábiles. El escrito de respuesta estará a su disposición en la unidad administrativa donde el promovente inició el trámite, a excepción de aquellas solicitudes que por su naturaleza requieran de mayor tiempo para su resolución."*

*"Artículo 76. En caso de que el solicitante acredite con documentales públicas que no está en posibilidad de presentar la totalidad de los documentos requeridos, el Instituto deberá, previo al estudio correspondiente por parte de la unidad administrativa responsable de conocer y tramitar los procedimientos del proyecto de pensión o de la pensión, dispensar la presentación de algún documento requerido, siempre y cuando el mismo no impida la determinación del trámite."*

*"Artículo 77. El expediente que se forme con motivo de la solicitud de pensión es de carácter confidencial y de uso restringido.*

*Cuando el derechohabiente solicite la devolución de los documentos originales o copias certificadas que presentó ante el Instituto, éstos serán devueltos previa solicitud por escrito y certificación de las copias que se integrarán al expediente en sustitución de los mismos."*

*"Artículo 78. Para verificar la autenticidad de los documentos y la justificación de hechos y/o actos, el Instituto estará facultado para realizar los estudios necesarios. Además podrá revisar los documentos, solicitar cotejos y ratificación de información.*

*Al existir la presunción de falsedad de documentos, el Instituto tendrá la facultad de solicitar al servidor público las aclaraciones a que haya lugar, incluso suspender o revocar el trámite correspondiente."*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



*“Artículo 79. Si del expediente de trámite de otorgamiento de una pensión, se desprende que existe una diferencia de nombres para designar a una misma persona, el Instituto, a través de la unidad administrativa que esté conociendo del trámite de otorgamiento de pensión, podrá determinar por economía procesal y conforme a los documentos públicos presentados, la identidad correcta del solicitante. Cuando no cuente con los elementos suficientes para resolver, se solicitará al interesado obtenga y presente documento emitido por el Registro Civil o sentencia firme de autoridad jurisdiccional competente en las que se declare la identidad correcta de la persona.*

*En este caso se suspenderá el trámite de pensión respecto del solicitante implicado hasta en tanto obtenga y presente la documentación o sentencia respectiva.”*

*“Artículo 81. El Instituto determinará la modalidad de pensión que conforme a la normatividad les corresponda a los interesados, de acuerdo al tiempo de cotización registrado ante el Instituto”.*

De los preceptos legales transcritos se advierte que el Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, prevé el trámite para el otorgamiento de las pensiones en sus diferentes modalidades, el cual se caracteriza por iniciar a petición de parte, por escrito y mediante los formatos establecidos por el instituto, debiendo además cumplir con una serie de requisitos documentales, según el tipo de pensión solicitada, aunado a que se cuenta con un procedimiento que ha de seguir la unidad administrativa que esté conociendo del trámite del otorgamiento de una pensión.

De lo cual es dable sostener que, tal como se adelantó, el derecho a una pensión de retiro por tiempo de servicio impone al solicitante no sólo haber colmado los requisitos de procedencia, tiempo de servicio y cotización correspondientes a dicho periodo, previsto en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, sino también haber hecho valer ese derecho, mediante la tramitación respectiva que está regulada en el reglamento de prestaciones del referido instituto.

Al respecto, cabe aclarar que el trámite referido no es un requisito sustantivo, sin embargo es una cuestión de procedibilidad, que al no ser satisfecha impide al interesado adquirir el derecho a una pensión pues al final sólo constituye una expectativa y, no un derecho adquirido, el que tendrá ese carácter hasta en tanto sea reconocido.

Lo anterior, se corrobora del contenido del artículo 80 del Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, pues establece:

*“Artículo 80. Adicionalmente a los requisitos documentales, se consideran como requisitos de procedencia para el otorgamiento de una pensión los siguientes:*

- I. Tiempo cotizado al Instituto, en caso de que la modalidad de pensión lo señale únicamente como condición de procedencia;*
- II. Edad del solicitante y tiempo cotizado al Instituto;*
- III. Último ingreso al servicio público del solicitante; y*
- IV. En su caso, dictamen de incapacidad permanente o de defunción por riesgo de trabajo o dictamen de inhabilitación por causas ajenas al servicio”.*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



En ese orden de ideas, el interesado que colma los requisitos previstos en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, relativos al tiempo laborado y cotizaciones correspondientes a dicho periodo, únicamente tiene una expectativa a obtener una pensión, pues mientras no lleve a cabo el trámite de otorgamiento de pensión, a través de la solicitud respectiva, previsto en los numerales referidos del reglamento de prestaciones del instituto no puede adquirir ese derecho.

De manera que, para el caso que el servidor público haya colmado los requisitos relativos al tiempo laborado y cotizaciones correspondientes a dicho periodo, pero sin haber consolidado el procedimiento para el otorgamiento de la pensión previsto en el reglamento referido, está ante una imposibilidad legal para adquirir la titularidad del derecho a la pensión.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia II.1o.A. J/26 (9a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, que este Órgano Colegiado comparte, visible en la página 1313, libro XI, agosto de 2012, tomo 2, Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto:

***“PENSIÓN POR JUBILACIÓN, EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. SU OTORGAMIENTO ESTÁ SUPEDITADO A LA SOLICITUD DEL INTERESADO CONFORME A LA LEGISLACIÓN VIGENTE AL MOMENTO EN QUE SE GENEREN LOS SUPUESTOS PREVISTOS LEGALMENTE PARA ELLO Y EL DERECHO RELATIVO.***

Asimismo, apoya lo anterior, por analogía, la tesis 2a./ CXLVII/99, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página cuatrocientos cinco, tomo X, Diciembre de dos mil nueve, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto:

***“JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.***

Consideraciones que pueden ser aplicadas al caso concreto por analogía, si se toma en consideración que el Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, impone un trámite a seguir para el otorgamiento de una pensión, el cual (según quedó precisado con anterioridad), si bien no es un requisito sustantivo, si es una cuestión de procedibilidad que de no colmarse impide adquirir la titularidad del derecho a la pensión.

Ello es así, porque antes de la entrada en vigor de la ley en cita la parte actora únicamente contaba con una expectativa de derecho a obtener la pensión, en tanto que la pensión solicitada está condicionada, no sólo a la satisfacción de ciertos requisitos, sino a que llevase a cabo el trámite de solicitud de pensión respectivo, previsto en los numerales referidos del Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, requisito este último que en la especie no había sido colmado por la parte actora, sino hasta que la actual Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y decreto 277 publicado en la Gaceta de Gobierno de dos de abril de dos mil nueve, ya se encontraba en vigencia hace la solicitud, de ahí que se insista



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



en que siendo que al momento de la vigencia de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente hasta el treinta de junio de dos mil dos, la parte actora no cumplía con todos y cada uno de los presupuestos legales para la procedencia de su pensión; luego entonces no contaba con derechos adquiridos al no haber entrado al patrimonio del particular, por lo que únicamente tenía una simple expectativa de derecho, tal y como se ha referido en líneas que anteceden.

Por lo que en base a todo lo anterior se concluye que la Ley aplicable a la parte actora para efectos del cálculo del monto diario de pensión lo es la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios vigente a partir del primero de julio de dos mil dos y el decreto 277 publicado en la Gaceta de Gobierno de dos de abril de dos mil nueve, por esas razones los argumentos son infundados.

Por otro lado, el concepto de invalidez "a.iv." se califica como **inoperante**, debido a que, esta Magistratura de la Primera Sala Regional de Jurisdicción Ordinaria considera que de conformidad con la jurisprudencia P./J. 30/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES, si bien la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica; lo cierto es que, el Ejecutivo Estatal al emitir el Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios lo realizó para reglar la vigente Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, la cual entró en vigor el uno de julio de dos mil dos mediante decreto 53, y también para reglar el Artículo Cuarto Transitorio del decreto 277 publicado en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno" del dos de abril de dos mil nueve, en función de lo establecido en los artículos Quinto transitorio del decreto 277 y Vigésimo Segundo transitorio del decreto 53.

En efecto, la expedición del Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios fue con la finalidad de reglar el Decreto 277 publicado en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno" del dos de abril de dos mil nueve, en su artículo Cuarto transitorio que prevé lo siguiente:

*"CUARTO. Los requisitos de edad y tiempo de cotización para obtener una pensión por jubilación, edad y tiempo de servicios, edad avanzada, muerte e inhabilitación, serán aquellos que marcaba la normatividad vigente al momento de su último ingreso al servicio público, teniendo la opción de acogerse a los nuevos requisitos, a excepción del incremento en la tasa de reemplazo como estímulo de permanencia. En todos los casos el monto diario de pensión se determinará conforme a los artículos 68, 86 y 87 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios". (Énfasis añadido.)*

Lo cual está permitido en términos de los Decretos 53 y 277 estipulan en sus artículos Vigésimo Segundo y Quinto transitorios respectivamente, lo siguiente:

*"ARTICULO VIGÉSIMO SEGUNDO.- El Gobernador del Estado expedirá las disposiciones reglamentarias de la presente ley."*

*"QUINTO.- El Ejecutivo del Estado realizará las adecuaciones al reglamento interior del instituto en un plazo no mayor de treinta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto".*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



Con fundamento en lo anterior, el Ejecutivo Estatal emitió el Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, el cual fue aprobado y finalmente publicado el tres de julio de dos mil diecinueve, con el objeto de reglar la vigente Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, la cual entró en vigor el uno de julio de dos mil dos mediante decreto 53, y también para reglar el Artículo Cuarto Transitorio del decreto 277 publicado en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno" del dos de abril de dos mil nueve.

Por lo tanto es legal que el Ejecutivo Estatal emita el Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios pues dicha facultad se estipuló en términos de los citados Decretos 53 y 277, en sus artículos Vigésimo Segundo y Quinto transitorios respectivamente, concediendo al Gobernador del Estado la facultad de expedir las disposiciones reglamentarias de la vigente Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, así mismo realizará las adecuaciones al reglamento interior del instituto, lo que abarca indudablemente el artículo cuarto transitorio del decreto 277.

Por otro lado, como se ha indicado anteriormente, para el cálculo del monto diario de pensión, las autoridades demandadas acudieron indistintamente a lo establecido en el artículo cuarto transitorio del decreto 277 de fecha dos de junio de dos mil diecinueve, que establece el modo, los lineamientos y la forma en que en la actualidad se conceden las distintas pensiones del sistema de seguridad social estatal.

Por tal motivo, cuando la parte actora argumenta que la forma en que las autoridades demandadas cuantificaron el monto diario de pensión transgrede los principios pro persona y de progresividad; indistintamente está cuestionando la aplicación del artículo cuarto transitorio del decreto 277, publicado el dos de abril de dos mil nueve (o el artículo tercero transitorio del decreto 36).

En todo caso, lo correcto jurídicamente es argumentar que la aplicación del artículo cuarto transitorio transgrede los principios pro persona y de progresividad.

Tal aspecto será atendido por esta Magistratura de la Primera Sala Regional en los términos siguientes.

La reforma hecha al artículo 1º Constitucional (publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once), tuvo importantes modificaciones que impactan directamente en la administración de justicia, porque evidencian el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, privilegiando aquellas que brinden mayor protección a las personas.

Trayendo consigo que, únicamente todos los órganos jurisdiccionales nacionales deberán, en principio, ejercer el control de convencionalidad de las normas, atendiendo no sólo a los derechos humanos que consagra nuestra Carta Magna, sino también a los contenidos en los tratados internacionales que la Nación tenga suscritos en materia de derechos humanos.

Así, actualmente existen dos vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad en los términos apuntados:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



El primero de ellos, es el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación mediante las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el amparo directo e indirecto.

El segundo de ellos es el control por parte del resto de los Jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.

En estas condiciones, el parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los Jueces del país, se integra de la manera siguiente:

- 1) Todos los derechos humanos que contemple la Constitución Federal (con fundamento en sus artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.
- 2) Todos los derechos humanos que dispongan los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte.
- 3) Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en las sentencias en las que el Estado Mexicano sea parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no sea parte.

De este modo, este tipo de interpretación por parte de los Jueces presupone realizar tres pasos:

- A) Interpretación conforme en sentido amplio. Significa que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- B) Interpretación conforme en sentido estricto. Se traduce en que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Ley Suprema y en los tratados internacionales en los que México sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- C) Inaplicación de la norma que menos beneficie cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



Acorde con los razonamientos anteriores, tenemos que **los parámetros para la aplicación del control de convencionalidad difuso**, en materia de derechos humanos, dicta a éste Órgano Jurisdiccional revisor en primer lugar a realizar un análisis del derecho humano transgredido con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en un segundo lugar realizar un análisis con la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; subsecuentemente realizar el análisis con los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; posteriormente realizar llevar el análisis con los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en las sentencias en las que el Estado Mexicano sea parte, y por último fijar el análisis con los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no sea parte, y para cumplir con tal exigencia se procede a lo siguiente.

El artículo 123 en sus apartados A y B, conciben al derecho de la Seguridad Social como un instrumento para el logro de los fines de la política social, en el entendido que la política social se justifica en cuanto estructura las medidas de previsión y seguridad social de un modo social, es decir, estableciendo **normas reguladoras** mediante las que ciertas autoridades o personas, según se trate, asuman el compromiso de una cierta conducta que ha de garantizar a otros su seguridad económica para el futuro.

El referido instrumento es más que un beneficio, se trata de un derecho que tiene por objeto crear en beneficio de todas las personas y los trabajadores, un conjunto de garantías contra ciertas contingencias (voluntarias o involuntarias) que pueden reducir o suprimir su actividad, o bien imponerles gastos suplementarios.

En ese contexto, las normas de la seguridad social reglamentan lo mismo la "actividad" laboral que el "receso" laboral. Debido a ello la seguridad social se concibe como un **sistema de garantía del ingreso proveniente de la actividad profesional**.

Por esas razones, el derecho a la seguridad social es reconocido como uno de los derechos humanos de eficacia internacional, en la medida en que contribuye a asegurar que las personas alcancen una vida plena y digna y cuyo reconocimiento a nivel normativo impone a los Estados la obligación de respetarlos, protegerlos y satisfacerlos.

En ese sentido el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas, al adoptar la declaración Universal de los Derechos Humanos del Hombre acordó que:

*"Artículo 22. Toda persona en tanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social; debe obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad para el libre desarrollo de la personalidad, gracias al esfuerzo nacional y a la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada país."*

*Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente que asegure su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente para la alimentación, el vestido, el alojamiento, los servicios médicos y para los servicios sociales necesarios; tiene derecho a la seguridad en caso de desempleo, de enfermedad, de invalidez, de viudez, de vejez, o en otros casos, de pérdida de los medios de subsistencia como consecuencia de circunstancias independiente de su voluntad."*



Al respecto, el Estado Mexicano estableció en el artículo 123 de la Constitución Federal lo relativo al derecho del trabajo y la finalidad de este precepto es la regulación de todas las situaciones nacidas de las relaciones de trabajo, cualesquiera que sean las condiciones por las que éstas se hubieran establecido.

Atento a lo anterior, prevista indistintamente, como un capítulo de todo lo extenso del derecho del trabajo, **el derecho a la seguridad social**, de acuerdo a los apartados A) y B) que regulan el primero las relaciones entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo y el segundo, respecto de las relaciones entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, encuentra sus bases mínimas reguladoras en las fracciones XXIX y XI respectivamente, **al ser este rubro de interés público o conveniencia para el bien colectivo** y cuya finalidad es: **“garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”**.

Como se advierte, la necesidad del individuo es el centro de gravedad del sistema de la seguridad social referida, luego entonces el objetivo del sistema mediante el que se implementa es operar una redistribución de los ingresos a fin de garantizar a cada uno el beneficio de un mínimo elemental.

En el orden constitucional mexicano, el derecho al “mínimo vital” o “mínimo existencial” ha sido concebido como un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales y en la dignidad humana que busca garantizar la subsistencia del gobernado a través de mecanismos que aseguren a los individuos condiciones mínimas que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que participen activamente en la vida democrática del Estado, libre del temor y de las cargas de la miseria, evitando de este modo que la persona sea reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia decorosa.

Cobra vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal en los artículos 1º, 3º, 4º, 13, 25, 27, 31 fracción IV y 123 aunado al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los rubros señalados. Al respecto el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su observación general número 3 de 1990, estableció que la obligación del mínimo vital generalmente es determinada al observar las necesidades del grupo más vulnerable que tiene derecho a la protección del derecho en cuestión.

Aunado a lo anterior el **mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales**, siendo necesario analizar una evaluación de las circunstancias en cada caso concreto, por lo que este concepto no debe reducirse a una perspectiva cuantitativa sino cualitativa.

Al respecto se invocan las tesis aisladas: 1ª XCVII/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, página 793, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la diversa I. 4º.A.12K, publicada en febrero de 2013, en el libro XVII, tomo 2, página 1345, con los rubros y textos siguientes:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



**"DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.** El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean."

**"DERECHO AL MINIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR.** En el orden constitucional mexicano, el derecho al "mínimo vital" o "mínimo existencial", el cual ha sido concebido como un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales, cobra vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 1o., 3o., 4o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123; aunado al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscritos por México y constitutivos del bloque de constitucionalidad, y conformados por la satisfacción y protección de diversas prerrogativas que, en su conjunto o unidad, forman la base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etcétera.), por lo que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 3 de 1990, ha establecido: "la obligación mínima generalmente es determinada al observar las necesidades del grupo más vulnerable que tiene derecho a la protección del derecho en cuestión.". Así, la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales, en su connotación de interdependientes e indivisibles, fija la determinación de un mínimo de subsistencia



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



*digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones. En este orden de ideas, este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Aunado a lo anterior, el mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, pues a partir de tales elementos, es que su contenido se ve definido, al ser contextualizado con los hechos del caso; por consiguiente, al igual que todos los conceptos jurídicos indeterminados, requiere ser interpretado por el juzgador, tomando en consideración los elementos necesarios para su aplicación adecuada a casos particulares, por lo que debe estimarse que el concepto no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente; esto es, el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso.”*

En esa línea de pensamiento, -como se dijo-, la nota esencial de este derecho (a la seguridad social) es su connotación de interés público, de garantía colectiva, en la medida que esa “utilidad pública, paradójicamente consiste en lograr la utilidad particular para todos.”

La anterior afirmación se explica a partir de los principios que conforman el derecho a la seguridad social como finalidad, propósito, objetivo o meta dentro del conjunto de normas en que se encuentra, a saber: el de la universalidad, que persigue la protección de todos los miembros; el de integridad que se refiere a los objetivos o propósito del grupo de normas de la seguridad social a la cobertura de todas las contingencias sociales comprendiendo la prevención, recuperación y rehabilitación y el de solidaridad que reposa en la coobligación y corresponsabilidad de todos los individuos.

Además de lo anterior, y como se ha venido estructurando, la doctrina ubica esta gama de derechos subjetivos en la clasificación de **derechos sociales**, y como tales tienen un indudable **componente prestacional**, pues supone la necesidad de que el Estado lleve a cabo un despliegue importante de actuaciones en forma de bienes y servicios, muchas de ellas de carácter administrativo, para hacer efectivos los mandatos de optimización.

Los mandatos de optimización son normas jurídicas redactadas en forma de principios los cuales en opinión de Robert Alexy ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de **las posibilidades jurídicas y reales existentes**.

Al respecto, las obligaciones de los poderes en materia de derechos sociales tienen tres diversos niveles: respetar, proteger y cumplir o realizar, mismas que han



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



quedado detalladas por el Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su observación general número tres, cuyo punto de partida es el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece lo siguiente:

***"Cada uno de los Estados Parte 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."***

Del artículo transcrito conviene destacar tres aspectos importantes, a saber: 1. La adopción de medidas apropiadas por parte de los Estados; 2. Hasta el máximo de los recursos de que disponga y 3. Logro progresivo de la efectividad.

Esos tres aspectos válidamente se concretan, el primero en asumir obligaciones de comportamiento y resultado por parte de los Estados, lo que implica que deben garantizar el goce del derecho a toda persona, asumiendo para ello la ***labor legislativa que reconozca en el ordenamiento jurídico el derecho referido*** y eliminando cualquier norma que pudiera contradecirlo; otra medida de adopción es la realización de un diagnóstico de la situación que guardan cada uno de los derechos protegidos y a partir de este emprender una estrategia para el desarrollo, promoción y protección de los derechos, de modo tal, que el objetivo del diagnóstico sea determinar la proporción de ciudadanos que no disfrutaban de un derecho específico y la identificación de los sectores de la población que podrían ser vulnerables o con desventaja para su disfrute. El diagnóstico debe poner a salvo la variedad de contextos económicos y sociales existentes. Junto a las anteriores medidas legislativas y de diagnóstico **deben adoptarse provisiones de carácter administrativo, económico, social y educativo.**

Ahora bien, en relación al segundo de los aspectos, la obligación de destinar el máximo de recursos disponibles implica que los recursos del Estado así sean insuficientes para la satisfacción completa de un derecho, deben ser empleados para dar cumplimiento y, aún en el supuesto de periodos de ajustes estructurales o de graves crisis económicas se deben destinar el máximo de los recursos disponibles, cuando menos para ofrecer *niveles mínimos* de satisfacción de los derechos.

La tercer obligación: lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos, implica que el logro no puede ser en un periodo breve de tiempo aunque los esfuerzos deben ser en forma continuada y eficaz y de esta obligación surge la *prohibición de regresividad*, es decir, la prohibición de dar marcha atrás en los niveles de satisfacción de los derechos alcanzados, pues **en modo alguno se deben derogar** o reducir los derechos, pues toda medida regresiva se presume violatoria del Pacto y el Estado de que se trate debe demostrar que no lo es o, que siendo regresiva está justificada, sin embargo, sí se acepta la posibilidad de establecer restricciones y limitaciones a estos derechos siempre que tenga como finalidad o propósito preservar el bienestar colectivo y que no se haga nugatorio el núcleo del derecho de que se trate, según lo dispone el artículo 5 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo De San Salvador" que es del contenido siguiente.

***"Artículo 5. Alcance de las Restricciones y Limitaciones. Los***



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



***Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.***

Luego, si la restricción o limitación de que se trate afecta el derecho a la propiedad, (como podría considerarse el efecto patrimonial de las pensiones, por lo que hace al monto), la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cinco pensionistas vs Perú, estableció que los Estados pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y por razones de utilidad pública e interés social, respetando los parámetros del artículo 21 de la Convención.

Señalado lo anterior, y por lo que hace a la jubilación, se trata de uno de los aspectos que asisten a las personas en relación al Derecho a la Seguridad Social, identificado como un **derecho social**, se entiende que se trata de una prestación o retribución a la que tiene derecho un trabajador en activo, cuando por cuenta propia o ajena pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral, después de alcanzar determinada máxima legal para trabajar o edad a partir de la cual se le permite abandonar la vida laboral.

En México se cuenta con una de los más completos esquemas de protección de la seguridad social y en particular de la jubilación, al prever la ley un régimen de pensiones que surge del otorgamiento de una institución que a su vez, es una forma de previsión social, en donde no sólo los contratantes están obligados, sino que existe un tercero que es el Estado y que contribuye por su parte con la asignación fija mensual proporcional e independiente del fondo que se integre con las aportaciones de los interesados, las cuales son administradas por el organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y procedimiento conforme a las cuales se administrará el citado fondo, etc.

Así, la pensión es el efecto directo que se genera al encontrarse una persona en los supuestos legales que establecen las respectivas normas que regulan lo relativo a la seguridad social y que se hacen exigibles a través de las instituciones establecidas con tal fin.

Bajo estas premisas, es que **no asiste la razón a la parte actora, al argumentar que se viola y transgrede en su perjuicio el derecho humano a la seguridad social, referente al derecho humano a una pensión**, que se viola el principio pro persona y el principio de progresividad, para con ello pretender que la Presidenta del Comité y Comité, ambos de Pensiones y del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (I.S.S.E.M.Y.M.) y éste Órgano Jurisdiccional Administrativo desaplique el artículo cuarto transitorio del decreto 277 de fecha dos de abril de dos mil nueve (o el artículo tercero transitorio del decreto 36), de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, y obtener con ello se le **aplique de manera directa** la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados (Ley 1969) y la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios (Ley 1994).

Se afirma lo anterior porque el precepto en estudio **contiene y respeta el núcleo esencial de este derecho fundamental a la Seguridad Social en la parte que corresponde al otorgamiento de la pensión** – rubro sometido a estudio –, además, a través de esa reforma **se conserva la nota esencial del carácter prestacional y colectivo de este derecho social**, al hacerla extensiva, siendo para esto necesario un diagnóstico y posterior planeación prospectiva acerca de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



la realidad imperante en el contexto social, económico y cultural, garantizando plenamente el goce de este derecho a toda persona.

Aunado a lo expresado, se debe destacar también, que ese ha sido el espíritu de otras similares reformas a esta Ley, pues tanto en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de mil novecientos sesenta y nueve, como en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios del mil novecientos noventa y cuatro, **se han establecido límites máximos para el otorgamiento de las pensiones**, ello atendiendo a las circunstancias y eventos sociales que en cada época se han suscitado, con la finalidad de lograr un equilibrio entre las necesidades de los derechohabientes y las propias de la institución encargada de la Seguridad Social.

**Límites** que aunque fijen montos menores que los señalados en las leyes de seguridad social abrogadas, **no hacen nugatorio el núcleo del derecho** a la prestación o retribución a la que tiene derecho un trabajador en activo, cuando por cuenta propia o ajena pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral bajo los supuestos de la norma aplicable, pues se advierte de las bitácoras de las iniciativas, que las diversas reformas han tenido como **finalidad o propósito preservar el bienestar colectivo sin hacer nugatorio el núcleo del derecho a la seguridad social.**

En ese contexto, el principio de progresividad o no regresividad de este derecho social no ha sido vulnerado **ni en su aspecto positivo, ni en su aspecto negativo**, ya que en relación al primero que se expresa a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales ha sido observado plenamente como se explicó en líneas anteriores; y la segunda, ha sido verificada pues no existe retorno o derogación de este derecho, por el contrario ha sido extendido a otros sectores vulnerables que las anteriores leyes no contemplaban.

Por lo anterior, esta Juzgadora estima que con la expedición de esta reforma legislativa a la Ley de Seguridad referida, no se retrotrae o menoscaba el derecho fundamental de los particulares, afirmación que se explica del contenido del decreto 277 publicado el dos de abril de dos mil nueve, cuyo artículo cuarto transitorio de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios vigente, establece los requisitos de edad y tiempo de cotización para obtener una pensión por jubilación, edad y tiempo de servicios, edad avanzada, muerte e inhabilitación, siendo aquellos que marcaba la normatividad vigente **al momento de su último ingreso al servicio público**, teniendo la opción de acogerse a los nuevos requisitos, a excepción del incremento en la tasa de reemplazo como estímulo por permanencia, empero, en todos los casos el monto diario de pensión se determinará conforme a lo establecido en los artículos 68, 86 y 87 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios; a su vez, el citado artículo 87, dispone que la pensión del sistema solidario de reparto, no podrá ser superior al monto equivalente a doce veces el salario mínimo.

Mecanismo el descrito que no puede estimarse violatorio del principio de progresividad previsto en los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y tampoco puede estimarse violatorio del principio pro persona establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los ajustes fijados en el referido transitorio, no actúan en



## TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



detrimento del interés particular, sino en la satisfacción del interés colectivo que paradójicamente incluye la satisfacción de cada uno de los intereses particulares, puesto que lo que se buscó con la medida en comento, **fue que el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, efectuara una prospectiva financiera atendiendo a la realidad social imperante en el Estado, a la situación económica, social y cultural con miras hacia el futuro**, basado entre otros contextos existentes, en el crecimiento en la pirámide poblacional de los trabajadores que cotizan al instituto, en relación con los que ya están pensionados y los que están por ubicarse en los supuestos de edad o de tiempo de servicio laborado requeridos para acceder a esta prestación, preservando en todo momento las prerrogativas, bienes o intereses protegidos por la propia constitución y los tratados internacionales en los que México es parte.

De ahí que es incuestionable que dicha normatividad no es arbitraria, se realizó a través de los mecanismos legislativos correspondientes y guarda proporcionalidad con la finalidad perseguida, a saber, el derecho fundamental para que todos los sujetos de este derecho puedan disfrutar de una pensión, siempre y cuando se encuentren dentro del supuesto jurídico que la ley establece, y por lo tanto no se puede considerar como regresiva la reforma de la Ley en comento, pues dicha medida también permitió ampliar el margen de protección de otros derechos sociales como el de las hijas de los titulares del servicio que fueran madres solteras y dependieran económicamente de éstos, con lo que sin duda se logra el fin constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de seguridad social de los derechohabientes, al aumentar el número de personas beneficiadas.

Por tanto, se concluye, que el artículo cuarto transitorio del decreto número 277, publicado el dos de abril de dos mil nueve de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios vigente, respeta los principios pro persona y/o de progresividad, pues de ningún modo se desconoce el derecho a la jubilación de los servidores públicos del Estado de México, sino únicamente ajusta a la realidad social los lineamientos establecidos para la procedencia de la pensión, a fin de asegurar la continuidad de los servicios proporcionados por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, siendo acorde esta medida con el aludido principio de progresividad al permitir el mejoramiento de los servicios brindados, así como al ampliar el número de personas beneficiadas, evidenciando que no es regresivo.

Por todas estas razones, el argumento de la parte actora es infundado.

Los conceptos de invalidez "a.i." (parte relativa) y "a.ii." se califican como **fundados**, debido a que, tal y como lo expresa la parte actora, las autoridades demandadas en los dictámenes [REDACTED] sí aplicaron, por defecto, la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios (Ley de Seguridad Social de 1994), para efecto de los requisitos de procedencia y para el cálculo de la pensión; pero posteriormente en el dictamen ahora impugnado ajustaron el cálculo de la pensión de acuerdo a la vigente Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (Ley de Seguridad Social de 2002) y dejando de aplicar además el 21% por años adicionales que previamente ya se había concedido, lo que transgrede en perjuicio de la parte actora su derecho humano a la pensión.

En efecto, del análisis que efectúa esta Magistratura de la Primera Sala Regional a los dictámenes [REDACTED] se aprecia que, las autoridades demandadas determinaron, en lo de interés, lo siguiente:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



[REDACTED]

*"...Por lo que de acuerdo a los artículos 67, 68 y 71, de la Ley de Seguridad Social y a los requisitos que dan lugar a la prestación solicitada el Comité de Pensiones de este H. Instituto en su sesión ordinaria 597 determina que [REDACTED]*

*[REDACTED] tiene derecho a una PENSIÓN, toda vez que cuenta con 58 años de edad, 37 años 10 meses 0 días que por aproximación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley antes señalada resultan 37 años de servicio, desempeñando como último puesto el de INVESTIGAD EDUC Y DESARROLLO PROF DOCENTE en GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, toda vez que a la fecha acredita los requisitos de procedencia, por lo cual le corresponde un 121% de su sueldo base presupuestal, resultando un monto diario de pensión de [REDACTED]*

[REDACTED]

*"...Por lo que de acuerdo a los artículos 67, 68 y 71, de la Ley de Seguridad Social y a los requisitos que dan lugar a la prestación solicitada el Comité de Pensiones de este H. Instituto en su sesión ordinaria 658 determina que [REDACTED]*

*[REDACTED] tiene derecho a una PENSIÓN, toda vez que cuenta con 59 años de edad, 39 años 2 meses 15 días que por aproximación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley antes señalada resultan 37 años de servicio, desempeñando como último puesto el de INVESTIGAD EDUC Y DESARROLLO PROF DOCENTE A en GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, toda vez que a la fecha acredita los requisitos de procedencia, por lo cual le corresponde un 121% de su sueldo base presupuestal, resultando un monto diario de pensión para el año 2017 de [REDACTED]*

Y en el dictamen ahora impugnado calcularon el monto diario de pensión de acuerdo a lo siguiente:

*"...Ahora bien, tomando en cuenta su último ingreso al servicio público le son aplicables los requisitos de edad y tiempo de servicios que prevé la Ley de Seguridad Social vigente en ese momento; por lo que con base en la documental pública, denominada Hoja de Periodos Cotizados al Patrimonio del Instituto, emitida por el Departamento de Control y Actualización Documental, acredita cumplir con el requisito de tiempo cotizado al Instituto que en el caso concreto es de 30 años, correspondiéndole una tasa de reemplazo del 100%; en virtud de haber mantenido durante los últimos tres años el mismo nivel y rango; derivado de lo anterior se promedian los últimos 8 meses del sueldo sujeto a cotización del sistema solidario de reparto, mismo que es multiplicado por la tasa de reemplazo obteniendo un monto diario de pensión de [REDACTED]*

De la cita y confrontación que antecede se aprecia por un lado que, las autoridades demandadas transgredieron en perjuicio de la parte actora su derecho humano a la pensión, en el sentido de que, en el dictamen ahora impugnado ajustaron el cálculo a la vigente Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del



## TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



Estado de México y Municipios (Ley de Seguridad Social de 2002), siendo que en dictámenes previos habían calculado el monto diario de acuerdo a la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios (Ley de Seguridad Social de 1994) pues le otorgaron el 121% de su sueldo base presupuestal, lo que significa que concedieron el 21% por años adicionales.

Lo anterior es contrario a los artículos 1º, 14, 16, 17 y 123 constitucionales, 1.10 del Código Administrativo del Estado de México, 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ya que las autoridades demandadas no podía desincorporar de la esfera jurídica de derechos de la parte actora el monto de pensión previamente asignado, lo que abarca, la forma y términos en que se cuantificó aquel monto diario de pensión.

Si las autoridades demandadas habían reconocido a la parte actora un monto diario de pensión, el cual fue cuantificado de acuerdo a las reglas y términos establecidos en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios (Ley de Seguridad Social de 1994); por consiguiente al momento de cuantificar la actualización de ese monto diario debió de prevalecer la forma en que se calculó, pues tal aspecto es una consecuencia legal que se incorporó al patrimonio de la particular.

Ciertamente, las consecuencias legales del dictamen impugnado persisten, tan es así que en la actualidad subsiste tanto el derecho de pensión de la parte actora, como la correlativa prerrogativa de acceder al pago del monto diario de pensión que fue determinado en el dictamen impugnado.

En efecto, si bien las consecuencias materiales del dictamen impugnado no cobran vigencia en la actualidad, porque la parte actora no ha aceptado el pago del monto diario; lo cierto es que, las consecuencias legales de dicho acto persisten, tan es así que en cualquier momento puede acceder al pago de la pensión.

Corolario a lo anterior, el artículo 1.10 del Código Administrativo del Estado de México establece lo siguiente:

***“Artículo 1.10.** Todo acto administrativo se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, en cuyo supuesto se estará a la fecha de inicio de dicha vigencia, siempre y cuando haya surtido efectos la notificación respectiva, o cuando haya operado la afirmativa o negativa ficta. Tratándose de actos administrativos por los que se otorguen beneficios a los particulares, éstos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha en que se haya emitido el acto o desde aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia.”*

La existencia del acto administrativo provoca su eficacia jurídica y material, siendo exigible desde el momento de su notificación o desde su vigencia, la vigencia genera los efectos jurídicos o materiales. El precepto también indica, en lo de interés que, tratándose de actos que benefician a los particulares, éstos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha de su emisión o desde su vigencia.

En el presente asunto, las autoridades demandadas emitieron los dictámenes [REDACTED] los que le beneficia jurídicamente a la parte actora, pues consigna su derecho a la pensión y al pago de un monto diario, por lo tanto, puede exigir su cumplimiento en cualquier momento, una vez emitido, esta



## TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



es una consecuencia legal que persiste en la actualidad y a pesar de que no se pueda materializar, ello no significa que no se incorporó a su patrimonio y a su esfera jurídica de derechos.

En este sentido, las consecuencias legales concedidas y reconocidas a la parte actora deben de prevalecer, como lo son: el derecho a la pensión, el monto asignado, así como las reglas y forma en que se cuantificó, el porcentaje concedido por años adicionales.

Por esas razones, los argumentos son fundados.

### VI. DETERMINACIÓN

Argumentos por los cuales lo procedente es **DECLARAR LA INVALIDEZ del dictamen de pensión número [REDACTED] del ocho de marzo de dos mil diecinueve**, por contravenir los artículos 1º, 14, 16, 17 y 123 constitucionales, 1.10 del Código Administrativo del Estado de México, 129 y 274 fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por las razones expuestas en la presente determinación.

En términos de los artículos 16 constitucional, 1.10 del Código Administrativo del Estado de México, Decretos 53 y 277, en sus artículos Vigésimo Segundo y Quinto transitorios respectivamente, **SE RECONOCE LA VALIDEZ** del Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, por las razones expuestas en la presente determinación.

### VII. CONDENA.

Con fundamento en el artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se condena a la **PRESIDENTE DEL COMITÉ Y EL COMITÉ, AMBOS DE PENSIONES Y DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS**, para que realicen lo siguiente:

- A. Con base en las consideraciones, fundamentos y motivos expresados en la presente sentencia, emitan un diverso dictamen de pensión en el que:
  - A.1. Reiteren la procedencia de la pensión.
  - A.2. Para la actualización de pensión de la parte actora lo realicen de acuerdo a lo previsto en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios (Ley de Seguridad Social de 1994); tal y como lo efectuaron en los dictámenes [REDACTED] y [REDACTED] debiendo de aplicar al monto diario el 21% por años adicionales que prevé el artículo 81 de dicha codificación.
  - A.3. De acuerdo a lo anterior determinen un monto total que será la pensión que deberá concederse a la parte actora.
- B. Sometan el diverso dictamen de pensión, en la inmediata sesión que celebre el Comité de Pensiones de aquel Instituto.
- C. Notifiquen a la parte actora el diverso dictamen de pensión, en los términos establecidos por los artículos 25 fracción I y 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Lo anterior deberán efectuarlo en un plazo de **TRES DÍAS HÁBILES** siguientes al en que cause ejecutoria la presente sentencia, debiendo informar a esta Sala



**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO**



Juzgadora el cumplimiento generado a la presente condena y, con ello acredite la restitución a la parte actora en el pleno goce de sus derechos vulnerados, ello en el entendido que al tener facultades en el aspecto normativo, ejecutivo y de auto organización, goza de potestades también ejecutivas, como fue analizado en la presente determinación.

En mérito de lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE:**

- PRIMERO.** - Se **RECONOCE LA VALIDEZ** del Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, por las razones expuestas en la presente determinación.
- SEGUNDO.** - Se **DECLARA LA INVALIDEZ** del dictamen de pensión número [REDACTED] del ocho de marzo de dos mil diecinueve, por las consideraciones esgrimidas en la presente determinación.
- TERCERO.** - Se **condena** a las autoridades demandadas, la **PRESIDENTE DEL COMITÉ Y EL COMITÉ, AMBOS DE PENSIONES Y DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS**, a dar cumplimiento a lo determinado en el presente fallo.
- CUARTO.** - Notifíquese legalmente a las partes.

Así lo resolvió y firma la Magistrada de la Primera Sala Regional de este Organismo Jurisdiccional, ante el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA**

**SECRETARIO**

**MIRNA MÓNICA OCHOA LÓPEZ**

**ALFREDO CUADROS VILCHIS**

El que suscribe, Secretario de Acuerdos de la Primera Sala Regional de Jurisdicción Ordinaria de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con fundamento en las fracciones IV y V, del artículo 57 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, **CERTIFICA** que el texto y firmas contenidas en la presente hoja, forman parte integrante de la sentencia dictada en trece de diciembre del dos mil veintiuno, dentro del expediente del juicio administrativo número 1311/2019.

ACVIARS

