



RECURSO DE REVISIÓN: 95/2020

RECURRENTE: PRESIDENTA Y COMITÉ DE
PENSIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD
SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

TERCERO INTERESADO: [REDACTED]
[REDACTED]

Toluca, México, a trece de agosto de dos mil veinte.

VISTO para resolver el recurso de revisión número **95/2020**, interpuesto por [REDACTED], en contra de la resolución de fecha cinco de diciembre de dos mil diecinueve, dictada por la Séptima Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en autos del juicio administrativo número **556/2019**; y

RESULTANDO

PRIMERO. SOBRE LA PRIMERA INSTANCIA:

- a) Mediante escrito presentado en fecha siete de junio del dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, [REDACTED] promovió demanda de juicio contencioso administrativo en contra de la **PRESIDENTA Y COMITÉ DE PENSIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS**; señalando como actos impugnados:

*“La resolución que recayó al recurso de inconformidad registrado con el número de expediente 69/2018 emitida en fecha veintiséis de abril del año dos mil diecinueve por la LIC. [REDACTED] EN CALIDAD DE PRESIDENTA DEL COMITÉ DE PENSIONES Y DIRECTORA DE SEGURIDAD SOCIAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, en el que se reconoce la validez del **DICTAMEN DE PENSIÓN 46493/2018, DE FECHA 29 DE JUNIO DE 2018**, misma que me fue notificada el **día diecisiete de mayo de dos mil diecinueve.**”*

b) Sobre ello, mediante acuerdo de fecha diez de junio del dos mil diecinueve, la Séptima Sala Regional proveyó su admisión, bajo el número de juicio administrativo 556/2019 y substanciado en todas sus partes, en fecha cinco de diciembre de ese año, determinó declarar la invalidez del acto impugnado, imponiendo a la autoridad demandada como condena:

- *“...deje insubsistente el dictamen de pensión CP/46493/2018, de fecha veintinueve de junio de dos mil dieciocho...”*
- Emitan un nuevo dictamen debidamente fundado, motivado y congruente en el que se le otorgue la tasa de reemplazo del setenta y cinco por ciento.
- Realicen el cálculo del monto diario de pensión tomando en consideración el salario mínimo general vigente en la fecha de emisión del nuevo dictamen, observando lo establecido en el artículo 87 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios vigente.”

SEGUNDO. Inconforme con dicha determinación, el diecisiete de enero del dos mil veinte, en la oficina de correspondencia común de este Tribunal, la representante acreditada de las autoridades demandadas en el juicio de origen, promovió Recurso de Revisión expresando los agravios que estimó convenientes a su interés.

TERCERO. Mediante acuerdo dictado el veinte de enero del dos mil veinte, esta Primera Sección de la Sala Superior, admitió a trámite el medio de impugnación, designó a Miguel Ángel Vázquez del Pozo como Magistrado Ponente y ordenó dar vista con el escrito de agravios a la parte actora en el juicio administrativo de origen, ahora en su carácter de tercera interesada, concediéndole el término de ley para manifestar lo que a su derecho estimara conveniente.

CUARTO. En fecha trece de febrero del dos mil veinte, la Presidencia de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México tuvo a la tercera interesada por desahogada en tiempo y forma la vista descrita en el párrafo que antecede, asimismo, el diecisiete de marzo de la presente anualidad, se ordenó turnar los autos del Recurso de Revisión que nos ocupa para la emisión de la sentencia que en derecho corresponda.



CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. La Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 285, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad; 9, 28, 29 y 30 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" Estado de México, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho y 29 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el primero de agosto de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.- Procedencia. El presente recurso de revisión 95/2020, es procedente en contra la sentencia de fecha cinco de diciembre del dos mil diecinueve, emitida por la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo 556/2019, en términos del artículo 285 fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

TERCERO.- Legitimación. El recurso fue interpuesto por la autoridad demandada en el juicio administrativo de origen por conducto de su representante legal, en términos de lo dispuesto en los artículos 230, fracción II, 234 y 286 del Código Adjetivo en la materia, por lo que la promovente, se encuentra legitimada en el presente medio de impugnación.

CUARTO.- Oportunidad. Previo al análisis de los conceptos de agravio del recurrente, esta Primera Sección de la Sala Superior considera de importancia primordial establecer si el escrito inicial de recurso de revisión, fue presentado dentro del término genérico de ocho días que establece el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En esa tesitura, se advierte de autos que la resolución recurrida, se notificó a la autoridad demandada el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, surtiendo sus efectos el día siguiente hábil en que fue practicada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, fracción I y 28, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por lo cual, el cómputo del

plazo que señala el artículo 286 del Código Adjetivo, transcurrió el ocho al diecisiete de enero del dos mil veinte, sin considerar los días once y doce, por corresponder a sábados y domingos, respectivamente; de ahí que si el escrito de expresión de agravios fue presentado en la Oficialía de Partes de la Primera Sección de la Sala Superior de este Tribunal, el día diecisiete de enero del dos mil veinte, como se puede constatar del sello de recepción que obra en la foja primera del escrito en cita, **es claro que en el caso en estudio se presentó en tiempo el medio recursivo.**

QUINTO. Criterio de Sala Regional.- En la resolución dictada por la Séptima Sala Regional, en el juicio administrativo número 556/2019, se declaró la invalidez de la resolución de fecha veintiséis de abril del dos mil diecinueve, dictada en autos del recurso de inconformidad con número de expediente 69/2018, por la Presidenta del Comité de Pensiones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, bajo las siguientes consideraciones esenciales siguientes:

- El Magistrado Regional realiza un análisis de los requisitos para tener acceso a una pensión por jubilación necesaria establecidos en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados, vigente hasta el diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y cuatro; así como de los requisitos de procedencia de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, previstos en la Ley de Seguridad Social vigente en la Entidad, entre los cuales asegura que existen contradicciones, pues en la legislación actual aumenta la edad; así como el número de años cotizando al patrimonio del Instituto y disminuye el porcentaje de la tasa de reemplazo, causando con ello perjuicio al pensionado.
- Sostiene que los requisitos que le son aplicables a la particular son incorrectos de conformidad con la fecha de su último ingreso a laborar, aun cuando justifican su actuación en la aplicación del artículo Cuarto Transitorio del decreto 277 publicado en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, de dos de abril de dos mil nueve, el cual, no vulnera el principio de irretroactividad de la ley.



- Que las autoridades demandadas interpretan de manera inexacta el artículo Cuarto Transitorio del decreto 277 publicado en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno", de dos de abril de dos mil nueve, al sustentar su criterio en un fragmento de su texto, vulnerando con ello, las garantías de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que cuando refiere "en todos los casos", alude a las modalidades de pensión reguladas por la ley, así como en la aplicación de la ley vigente pero únicamente por cuanto hace a la operación aritmética a seguir, para arribar al monto diario de pensión que en derecho proceda.
- El Magistrado Regional refiere que en el caso en concreto la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados, vigente hasta el diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y cuatro es la que debe ser aplicada por generarse un mayor beneficio a la particular, al contemplarse para el tiempo de cotizaciones enteradas al Instituto una tasa de reemplazo del setenta y cinco por ciento.
- Que las autoridades demandadas aplican el salario mínimo general que estuvo vigente en el año dos mil doce, lo cual resulta incorrecto, pues el monto del dictamen se debió ajustar a la cantidad establecida para el año dos mil dieciocho que es la fecha en la que se emitió.

SEXTO. Conceptos de agravio.- La recurrente señala como conceptos de agravio, los que enseguida para mejor comprensión en la presente determinación se describen:

- a) Que la sentencia regional fue emitida en contravención de lo dispuesto en los artículos 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; así como 22 y 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y 87 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios; ello toda vez que el Magistrado Regional dejó de considerar que existe disposición expresa y legal que establece que la tasa de reemplazo del sueldo de referencia se debe realizar en cada supuesto de la ley vigente a partir del uno de julio del dos mil dos.

- b) Que el Magistrado Regional desconoce el contenido del decreto 277, publicado el dos de abril del dos mil nueve, en específico en su artículo cuarto transitorio, en el que se establece que en el caso de los requisitos para tener acceso a una pensión, deberán considerarse los que se encontraban en la normatividad vigente al momento del último ingreso del servidor público, con excepción del incremento de la tasa de reemplazo como estímulo por permanencia, que en todos los casos el monto diario de pensión se determinará conforme a lo establecido en los artículos 68, 86 y 87 de la legislación vigente.
- c) Que con la aplicación del artículo cuarto transitorio del decreto 277, publicado el dos de abril del dos mil nueve, no se vulnera la esfera jurídica del particular, pues no se desconoce del derecho a gozar de una pensión, sino que el monto de esta se calcula de conformidad con los lineamientos legales establecidos por el legislador.
- d) Refiere que la sentencia recurrida viola en perjuicio del recurrente lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 273, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al carecer de fundamentación y motivación, además de congruencia y un análisis exhaustivo de los puntos controvertidos en su contenido. Por otra parte, asevera que el Magistrado Regional resolvió de manera excesiva el asunto planteado, pues en ninguna parte de la demanda de origen se advierte que el particular se haya dolido de la aplicación del artículo 87 de la Ley de Seguridad Social vigente.
- e) La recurrente reclama que el Magistrado Regional no establece de manera fundada los preceptos legales que le condujeron a otorgarle una tasa de reemplazo del 75%, con lo cual se evidencia la contrariedad a derecho con la que resolvió el asunto en primera instancia.

SÉPTIMO. Análisis a los Agravios. Del estudio de los agravios hechos valer por el recurrente, resulta incuestionable para este Juzgador que los mismos son **FUNDADOS**, para variar el sentido de la determinación de Primera Instancia, en razón de las consideraciones siguientes:

En primer término a manera de **ANTECEDENTE** conviene precisar que:

1. El dieciocho de mayo del dos mil quince, se promovió la solicitud de pensión de la particular demandante ante la Unidad de Atención al



Derechohabiente del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios. (foja trescientos diecisiete del expediente formado con motivo del acto impugnado)

2. El siete de abril de dos mil dieciséis, se emitió el dictamen de pensión número CP/90/2016, a través del cual se le otorga a la demandante una pensión por edad y tiempo de servicios, con un monto diario de [REDACTED]
3. Inconforme con el dictamen de referencia, promovió juicio contencioso administrativo, el cual fue radicado en la Primera Sala Regional de este Tribunal bajo el número 8595/2016, en el que se emitió sentencia declarando la invalidez del acto impugnado y condenando a las autoridades, a reconocer a la demandante diversos periodos cotizados.
4. En cumplimiento a la determinación descrita en el párrafo que antecede, la Presidenta y el Comité de Pensiones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, emitieron el dictamen de pensión CP/46493/2018, de fecha veintinueve de junio del dos mil dieciocho en el que determinó:
 - a) Procedente la solicitud de pensión de la demandante por haber cumplido los requisitos de edad y tiempo de servicios previstos en el artículo 59, fracción I, de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios, de los Organismos Coordinados y Descentralizados vigente hasta el diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, consistentes en, haber cumplido 50 años de edad y 15 años o mas, con igual tiempo de aportaciones
 - b) Reconocer 24 años, 06 meses, 08 días de cotización al patrimonio del Instituto (25 por aproximación)
 - c) Otorgarle una tasa de reemplazo del 60%
 - d) Calcular el monto del sueldo sujeto a cotización de los últimos ocho meses, en razón de haber mantenido el mismo nivel y salario durante los tres años anteriores a su fecha de baja
 - e) Calcular un monto diario de pensión para el año 2017 de [REDACTED]
5. El veintinueve de junio de dos mil dieciocho, la actora interpuso Recurso Administrativo de Inconformidad en contra del dictamen de referencia, mismo que se resolvió el veintiséis de abril del dos mil diecinueve, declarando la validez del acto de referencia.

6. Promoviendo entonces el siete de junio de dos mil diecinueve el juicio administrativo del que ahora se reclama su sentencia.

Señalado lo anterior, cabe mencionar que el acto que en vía de juicio contencioso administrativo se impugnó es el consistente en la determinación de fecha veintiséis de abril del dos mil diecinueve, dictada en autos del recurso administrativo de inconformidad 69/2018, siendo éste en sí la última determinación que causa al particular alguna afectación, resolviéndose entonces sobre el último tema pendiente en dicho asunto, siendo sustituido con ello, cualquier acto de autoridad precedente.

Sin que con lo anterior, este Juzgador pierda de vista el derecho de imprescriptibilidad que le asiste a los ex servidores públicos para la obtención de una pensión legalmente calculada, sin embargo, en el caso que nos ocupa el dictamen de pensión CP/46493/2018, fue ya reclamado a través de la promoción del recurso administrativo de inconformidad, de ahí que lo que este Órgano Colegiado debe analizar es la validez de la determinación emitida en el mismo y que en su caso dará lugar a la modificación de éste.

De ahí que debe decirse que contrario a lo resuelto por el Magistrado de Primera Instancia, la determinación de veintiséis de abril del dos mil diecinueve dictada en autos del Recurso Administrativo de Inconformidad 69/2018, se encuentre apegada a derecho, al declarar la validez del dictamen de pensión CP/46493/2018, pues de manera correcta la autoridad demandada calcula el monto que debe otorgarse a la particular con motivo de la pensión que le asiste, sin perjuicio de los incrementos que de manera anual dicha cantidad pueda sufrir.

Para comprender la calificación que antecede, en primer término es necesario precisar que en la determinación que se reclama, la autoridad demandada analizó la legalidad del dictamen de pensión número CP/46493/2018, en el que se reconoce al particular la procedencia de solicitud de pensión por edad y tiempo de servicio, bajo las consideraciones siguientes:

RUBRO	RECONOCIMIENTO
Tipo de Pensión	Edad y Tiempo de Servicios



Fecha de último ingreso	1 de junio de 1987
Tiempo de cotizaciones al Instituto	24 años, 6 meses, 8 días (25 por aproximación)
Fecha de baja	30 de septiembre de 2012
Tasa de reemplazo	60%
Monto Diario de Pensión	[REDACTED] para el año 2017

Señalado lo anterior, es conviene invocar que el artículo cuarto transitorio de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, contenido en el decreto 277 publicado en la Gaceta de Gobierno de fecha dos de abril de dos mil nueve, prevé lo siguiente:

“Artículo Cuarto.- Los requisitos para obtener una pensión por jubilación, edad y tiempo de servicio, edad avanzada, muerte e inhabilitación, serán aquellos que marcaba la normatividad vigente al momento de su último ingreso al servicio, teniendo la opción de acogerse a los nuevos requisitos cuando le sea conveniente, a excepción del incremento de 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.”

Precepto jurídico de donde se desprende claramente:

a) Que los requisitos para obtener una pensión de jubilación, por edad y tiempo de servicios, edad avanzada, muerte e inhabilitación, será **aquella que se encontraba vigente al momento del último ingreso del servidor público 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 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.

Por ello, respetando lo indicado por el citado artículo cuarto transitorio, la autoridad demandada acordó la pensión por edad y tiempo de servicios, atendiendo a que el actor, contaba con veinticinco años por aproximación de cotizaciones al patrimonio del Instituto, otorgándole el 60% de sus percepciones computables, al reunir los requisitos de edad y tiempo con los que tuvo su último ingreso y, tomando en cuenta que el artículo transitorio se encuentra vigente, este **no se aplica en perjuicio de la particular ni mucho menos se emplea una ley que no se debe de usar**, ya que no se desconocen los requisitos reunidos, como lo son los años de servicios prestados al Estado, ni las cotizaciones enteradas durante ese período, sino que sólo se aclara que el monto diario de pensión, se determinará conforme a la legislación vigente en el momento en que se materializa la solicitud del interesado, ya que el derecho a una pensión como las señaladas está supeditado no sólo al haber colmado los requisitos de procedencia correspondientes, sino a la solicitud del interesado.

Esto criterio se fortalece con la jurisprudencia número CE-8, emitida por este Órgano Jurisdiccional, la cual lleva por título "**ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA VIGENTE LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.**"

Precepto transitorio citado, que establece que los requisitos para obtener una pensión según sea el caso, serán aquellos que marcaba la normatividad vigente al momento del último ingreso al servicio público, en el caso, la Ley aplicable a la actora, para obtener la pensión solicitada, es la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados, (la vigencia de esta ley, fue del quince de agosto de mil novecientos sesenta y nueve al diecisiete de octubre dos mil novecientos noventa y cuatro), misma que se **encontraba vigente al momento de su último ingreso, es decir, el uno de junio de mil novecientos ochenta y siete**, misma que en su artículo 59 fracción I, establecía los requisitos de procedibilidad de la pensión por jubilación.

*"Artículo 59.- Los servidores públicos adquieren el derecho a pensión: ...
I. Por jubilación necesaria, al cumplir cincuenta años de edad y quince o más años de servicios con igual tiempo de aportaciones; ..."*

La anterior aseveración, se da por las siguientes razones:



En principio es procedente realizar el estudio y análisis del principio de retroactividad, de los derechos adquiridos y las expectativas de derecho.

Atendiendo ello, el párrafo primero del dispositivo 14 de la Constitución General de la República, establece literalmente lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 14.- ... A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”

Precepto legal que consagra la garantía individual de la no retroactividad de la Ley, para que la misma no rija en perjuicio de los particulares, a situaciones ocurridas con anterioridad a su vigencia, esto es, establece que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, principio de derecho según el cual, las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor de dichas normas, lo que se refiere a los efectos que tiene una ley sobre situaciones jurídicas concretas y derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor.

Cabe señalar que, como regla en los casos en que se refiere el otorgamiento de pensión, la ley aplicable es la que se encuentra vigente, tanto en el momento en que empieza el trabajador a generar la antigüedad necesaria, como la que se encuentra en vigor cuando se debe otorgar.

Ello, considerando a la teoría de los componentes de la norma jurídica, con base en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, definió el criterio a través del cual se encuentra la solución a este problema, el cual quedó contenido en la jurisprudencia P./J. 123/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, Octubre de 2001, página 16, que a la letra dice:

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

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

De dicha jurisprudencia se advierte que, conforme a la teoría de los componentes de la norma, son cuatro las hipótesis de las que puede deducirse no sólo si se actualiza la retroactividad alegada, sino también, cuándo se adquirieron derechos o meras expectativas de derechos, de ahí que, en la especie, se esté frente a la tercera hipótesis, puesto que la realización de la consecuencia estaba diferida en el tiempo, o sea, el otorgamiento de la pensión se encontraba supeditada a plazo o término específico, como lo era que se cumplieran los años contemplados por la ley de la materia para que la autoridad estuviera en la posibilidad de acceder a esa petición.

Esto es así, porque en el caso, el supuesto generador del derecho ocurrió durante la vigencia de la ley abrogada, es decir, la prestación de servicios personales para el Gobierno del Estado de México, pero las consecuencias que daban lugar al otorgamiento de la pensión correspondiente, ocurrieron durante la vigencia de una diversa ley, como son la suma de los años de servicios, esto es, se encontraba diferida en el tiempo para tener derecho a la pensión.



Por ello, en la especie lo que se advierte es la existencia de una expectativa de derechos deducida de la prestación de sus servicios personales para el Gobierno del Estado de México, durante ciertos años, que daban lugar a la adquisición del derecho a la pensión.

Al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española, establece que, por **expectativa** se entiende: 1.- *Situación de la persona que espera conseguir algo*; 2.- *Esperanza de realizar o conseguir algo y*; 3.- *Posibilidad razonable de que algo suceda*.

De ahí que las **expectativas de derechos**, se señalan como una esperanza o una pretensión de que se realice una determinada situación jurídica, pero que no entra al patrimonio de la persona, es decir, aquellos que si bien comienzan a generarse durante la vigencia de una ley, no se adquieren sino hasta tiempo después, durante la vigencia de la ley en que se actualizan los supuestos necesarios para ello; 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 estos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

Bajo esa circunstancia, la sola situación de ingresar al servicio público no genera derecho alguno, sino por el contrario, lo que genera es una expectativa de derecho para que en su oportunidad el actor pueda acceder a la pensión.

Entendiéndose como derecho adquiridos aquellos que se actualizan al amparo de la ley de la materia y, por expectativas de derechos, aquellos que si bien comienzan a generarse durante la vigencia de una ley pero no se adquieren sino hasta tiempo después, cuando se actualizan los supuestos necesarios para ello.

Tiene relación con lo anterior, la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volúmenes 145-150 Primera Parte, página 53, que a la letra dice:

"DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS. EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES. El derecho adquirido se puede definir como el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y ese hecho no puede afectarse, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; la

expectativa del derecho es una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado”.

Por ello, si en el caso concreto **no se advierte que durante la vigencia de la ley abrogada se adquirieron derechos sino sólo expectativas de derechos, entonces por consecuencia lógica, no se actualiza la aplicación retroactiva de la ley vigente.**

Lo anterior es así, como regla general, en los casos en que se refiere al otorgamiento de una pensión correspondiente; la ley aplicable para reconocer el tiempo de servicio lo es la que se encuentre vigente en el momento en que empieza el trabajador a generar la antigüedad necesaria; como la que se encuentra en vigor cuando se debe otorgar; sin embargo, suele suceder que la ley de la materia sufra alguna reforma, adición o que sea derogada, como ocurrió en la especie, con la Ley de Seguridad Social vigente a partir del primero de septiembre de mil novecientos sesenta y nueve, conforme a la cual se regulaba la forma de generarse el derecho a la pensión, fue abrogada por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de veinte de octubre de mil novecientos noventa y cuatro y, a la vez, ésta fue abrogada por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que entró en vigor el primero de julio del dos mil dos.

En esas condiciones, el establecimiento de nuevos supuestos para gozar de una pensión y la forma de calcular el monto diario, se encuentra plenamente justificado.

Ahora bien considerando el criterio jurisprudencial “159994 Tesis: II.1o.A. J/26 (9a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época Tribunales Colegiados de Circuito Libro XI, Agosto de 2012 Tomo 2 Jurisprudencia (Constitucional, Laboral)”, que indica:

“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. - Los artículos 66 a 68, 75 a 79 y 81 del Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios prevén 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 propio instituto, debiendo además cumplir con una serie de requisitos documentales, según el tipo de pensión solicitada, y aun cuando dicho trámite no es un requisito sustantivo, sí es una cuestión de procedibilidad que al no ser satisfecha, impide al interesado adquirir el derecho a aquélla. Por otra parte, los servidores públicos de la mencionada entidad y



*Municipios no adquieren el derecho a una pensión por jubilación, edad y tiempo de servicios de acuerdo a las normas vigentes en la época en que se incorporaron a la función pública, en virtud de que en ese momento todavía no se generan los supuestos requeridos (edad y la antigüedad en el servicio) y, por ende, tampoco la consecuencia (derecho a la pensión), por lo que si éstos se produjeron durante la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente, ésta resulta ser la norma jurídica aplicable para resolver la solicitud relativa, sin que ello contrarie el principio de irretroactividad de la ley, dado que el trabajador sólo contaba con una expectativa de su derecho a la jubilación. **Consecuentemente, el otorgamiento de una pensión como las señaladas 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.***

Se observa que el otorgamiento de una pensión como la señalada está supeditada 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, considerando que a la fecha de presentación de la solicitud de pensión realizada el **dieciocho de mayo del dos mil quince**, estaba vigente la ley de seguridad social que rige en la actualidad (que entró en vigor el uno de julio de dos mil dos), haciendo la aclaración que el dos de abril de dos mil nueve, en la Gaceta del Gobierno fue publicado el Decreto 277, entró en vigencia el artículo cuarto transitorio; por ello, si en el caso concreto, se advierte que durante la vigencia de las leyes abrogadas **había expectativas** de derechos los mismos, **se adquirieron con la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, vigente a partir del primero de julio de dos mil dos**, esto es, que cumplir con el requisito que se encontraba diferido en el tiempo, es decir la de alcanzar treinta años de servicio; actualizándose la consecuencia de la norma y dando lugar a la obtención del derecho a la pensión correspondiente.

En ese sentido, el supuesto generador del derecho, ocurrió durante la vigencia de la Ley abrogada, es decir, la prestación de servicios personales, pero las consecuencias que dan lugar al otorgamiento de la pensión correspondiente, ocurrieron durante la Ley de Seguridad Social vigente a partir del primero de julio del año dos mil dos, ya que no debe soslayarse que el recurrente solicitó una pensión tomando en cuenta la totalidad de tiempo laborado y cotizado al patrimonio del Instituto de Seguridad Social referido, que en la especie son treinta años, sin desconocer que el otorgamiento de la pensión también está supeditado a la solicitud que se formule para que se otorgue la misma.

En efecto, no significa que se estén aplicando dos leyes para una misma prestación, toda vez que a la luz del artículo cuatro transitorio del Decreto número 277 por el que se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y

Municipios, publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el dos de abril del año dos mil nueve, nos remite a la aplicación del ordenamiento vigente al momento del último ingreso al servicio público del servidor público únicamente para prever los requisitos que servirán de pauta para que al cumplirse se tenga derecho a obtener una pensión, aunado a que debe dejarse claramente establecido que la fijación del monto de una pensión no es un requisito, sino la consecuencia jurídica de haberse cumplido con todos los requisitos, por lo que no puede estimarse que un requisito previo para la adquisición del derecho a obtener la pensión sea la fijación de su monto.

Apoya lo anterior la tesis II.T.Aux.3 A, Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, publicada en la página 1917, Tomo XXIX, abril de 2009, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que señala literalmente:

“JUBILACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. EL OTORGAMIENTO DE LA PENSIÓN RELATIVA CON BASE EN UNA LEGISLACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL POSTERIOR A LA QUE REGÍA CUANDO INGRESARON A LABORAR, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. Los trabajadores al servicio del Estado no adquieren el beneficio a una pensión por jubilación conforme a las disposiciones vigentes en la época en que se incorporaron a la función pública, ya que su concesión constituye una expectativa de derecho, en tanto que está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos, como la edad y la antigüedad en el servicio. En esa tesitura, el otorgamiento de una pensión por jubilación a los servidores públicos del Estado de México y sus Municipios con base en una legislación de seguridad social posterior a la que regía cuando ingresaron a laborar, no viola el principio de irretroactividad de la ley, como en el caso de que se aplique la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, publicada en la Gaceta del Gobierno local el 19 de octubre de 1994 (actualmente abrogada), para efectos de cuantificar la señalada pensión a quienes comenzaron a trabajar con la vigencia de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados, expedida mediante decreto legislativo de 15 de agosto de 1969.”

De ahí que se considere que al no resultar retroactiva ni tampoco inconstitucional la aplicación de la nueva ley de seguridad social, toda vez que dichas normas jurídicas tienen vigencia respecto del derecho adquirido o situación jurídica acaecida con posterioridad a su entrada en vigor, concretamente en lo relativo a la solicitud por escrito del inicio del trámite de pensión.

Sin que el supuesto referido por la actora, consistente en que se le debe de otorgar el monto del cálculo de la pensión con la referida ley de mil novecientos sesenta y nueve, toda vez que respecto a la cálculo del monto de la pensión, debe decirse que el artículo cuarto transitorio del decreto 277 citado refiere que 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, que establecen la forma de cálculo de la pensión como sigue:

"ARTICULO 68.- El monto diario mínimo de las pensiones del sistema solidario de reparto, no podrán ser inferior al salario mínimo."

"Artículo 86.- Para calcular el monto diario de las pensiones se determinará el promedio del sueldo sujeto a cotización del sistema solidario de reparto de los últimos 8 meses, siempre que el servidor público haya mantenido durante los últimos 3 años el mismo nivel y rango. En caso de que el servidor público no cumpliera este supuesto, se promediará el sueldo sujeto a cotización del sistema solidario de reparto de los últimos 3 años, actualizado conforme al reglamento respectivo. En ambos casos el resultado de esta operación será el sueldo de referencia. Si éste es mayor a doce salarios mínimos, se deberá establecer como tope este último monto y se multiplicará por la tasa de reemplazo señalada en cada supuesto de la presente ley. Para los servidores públicos que tengan ingreso por concepto de horas clase, siempre se tomará el promedio de los últimos 3 años del sueldo sujeto a cotización del sistema solidario de reparto, actualizado conforme al reglamento respectivo.

(DECRETO NO. 277 EN SU ARTÍCULO PRIMERO.- Por el que se reforma el artículo 86 en su primer párrafo de la Ley de Seguridad social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Publicado en la Gaceta del Gobierno de 2 de abril de 2009; entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México.)

"ARTICULO 87.- La pensión del sistema solidario de reparto, no podrá ser superior al monto equivalente a 12 veces el salario mínimo."

Ello, en relación con el artículo 5 fracciones IX, XII y XV, de la misma ley, que indica:

"ARTÍCULO 5.- Para los efectos de esta ley se entiende por: ...IX. **Sueldo sujeto a cotización, se entiende al conjunto de prestaciones que perciba el servidor público, con motivo de la relación del trabajo, exceptuando el aguinaldo, la prima vacacional, bonos de desempeño que no tengan el carácter permanente, viáticos, pagos que tengan la finalidad de compensar la ubicación geográfica o el nivel de las escuelas tratándose del magisterio, prima de antigüedad o estímulos prejubilatorios...** XV. **Sueldo sujeto a cotización del sistema solidario de reparto, es el resultado de multiplicar el sueldo sujeto a cotización por el 75%...**"

Lo anterior, porque el citado precepto, prevé que la fórmula para calcular el monto diario de las pensiones, la cual se determinará conforme al promedio del sueldo sujeto a cotización del sistema solidario de reparto, de los últimos ocho meses, siempre que el servidor público haya mantenido durante los últimos tres años el mismo nivel y rango.

Asimismo supone que en caso de que el servidor público no cumpliera este supuesto, se promediará el sueldo sujeto a cotización del sistema solidario de reparto de los últimos tres años, actualizado conforme al reglamento respectivo, así, en ambos casos el resultado de esta operación será el sueldo de referencia.

En consecuencia el acto reclamado, se emitió observando el principio de legalidad que establece la Constitución Federal, el Instituto demandado está obligado sobre todo tratándose de derechos de carácter social, buscar el beneficio de quien tiene tales derechos, por lo que se considera que la resolución dictada en el recurso administrativo de inconformidad 69/20418, de fecha veintiséis de abril del dos mil diecinueve, en la cual se declara la validez del dictamen de pensión CP/46493/2018, se encuentra debidamente fundada y motivada materialmente, al seguir los lineamientos establecidos en el artículo Cuarto transitorio del Decreto 277 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, publicado en la Gaceta de Gobierno de dos mil nueve, respecto del cálculo se la pensión prevista en los artículos 68, 86 y 87 de la citada legislación.

Además de que en la misma, se atienden las pretensiones formuladas por la recurrente ante esa instancia, de acuerdo con el escrito de inconformidad de fecha veinticuatro de agosto del dos mil dieciocho (foja quinientos cuarenta y dos del expediente formado con motivo del acto impugnado).

Razón por la cual, en el acto reclamado, no se violentan los principios de legalidad, seguridad jurídica, buena fe, imparcialidad, eficacia y eficiencia, ni derecho fundamental alguno previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación, y en los Códigos Administrativo y de Procedimientos Administrativos, ambos del Estado de México; ello, porque la fuente de la que emana este principio como el reconocimiento más protector del núcleo de los derechos fundamentales localizados en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias –como este Tribunal-, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad,



también lo es que, en el control difuso, el tema de inconstitucionalidad o inconveniencia no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma.

Sin que se vulnere derecho fundamental alguno que afecta al particular, de legalidad, seguridad jurídica, buena fe, imparcialidad, eficacia y eficiencia, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación, y en los Códigos Administrativo y de Procedimientos Administrativos, ambos del Estado de México; ello, porque la fuente de la que emana este principio como el reconocimiento más protector del núcleo de los derechos fundamentales localizados en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Razones las anteriores, que no se comparte el criterio adoptado por el Magistrado de la Séptima Sala Regional de este Tribunal.

OCTAVO. Determinación.- En las relatadas circunstancias, en términos del artículo 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, **lo procedente es REVOCAR la resolución de fecha cinco de diciembre de dos mil diecinueve**, dictada en autos del expediente número 556/2019 del índice de la Séptima Sala Regional de este Tribunal, por la razones expuestas el en considerando "SÉPTIMO." de la presente sentencia y declarar la **VALIDEZ del acto impugnado en dicho asunto**, consistente en la resolución de fecha veintiséis d abril del dos mil diecinueve, dictada en autos del Recurso Administrativo de Inconformidad número 69/2018.

En términos del artículo 273, fracción VII del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en mérito de lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO.- Se **revoca la resolución de fecha cinco de diciembre de dos mil diecinueve**, dictada en el expediente número 556/2019 del índice de la

Séptima Sala Regional de este Tribunal, por la razones expuestas el en considerando “SÉPTIMO.” de la presente sentencia.

SEGUNDO.- Se declara la **VALIDEZ** de la **resolución de fecha veintiséis de abril del dos mil diecinueve**, dictada en autos del Recurso Administrativo de Inconformidad número 69/2018, por la Presidenta del Comité de Pensiones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

TERCERO.- Notifíquese personalmente al particular tercero interesado y por oficio a la autoridad demandadas del juicio administrativo de origen, así como al Titular de la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

Así lo resolvió la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el trece de agosto de dos mil veinte, por unanimidad de votos de los Magistrados Blanca Dannaly Argumedo Guerra, Claudio Gorostieta Cedillo y Miguel Ángel Vázquez del Pozo, siendo ponente el tercero de los nombrados, quienes firman ante la Secretaria General de Acuerdos de la Sección, que da fe.

LA PRESIDENTA DE LA PRIMERA SECCIÓN
DE LA SALA SUPERIOR

BLANCA DANNALY ARGUMEDO GUERRA

EL MAGISTRADO DE LA
PRIMERA SECCIÓN DE
LA SALA SUPERIOR

CLAUDIO GOROSTIETA
CEDILLO

EL MAGISTRADO DE LA
PRIMERA SECCIÓN DE
LA SALA SUPERIOR

MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ
DEL POZO

LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SECCIÓN DE LA
SALA SUPERIOR

PATRICIA VÁZQUEZ RÍOS

MAVDP/CML

La que suscribe, licenciada Patricia Vázquez Ríos, Secretaria General de Acuerdos de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con fundamento en las fracciones V y VII, del artículo 56 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, CERTIFICA que el texto y firma contenidas en la presente foja, forma parte integrante del recurso de revisión 95/2020, dictado en fecha trece de agosto de dos mil veinte.