PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 197/2020, así como los Votos Particulares de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y Luis María Aguilar Morales.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 197/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ
SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA
Colaboró: Daniela Arlette González Zamora

Vo. Bo.

MINISTRA

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al once de octubre de dos mil veintidós.

VISTOS, Y

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio presentado a través del buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal¹, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su Presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las disposiciones siguientes:

“Artículos 9, 47, fracciones IV y V, 63, 88, fracción III, en la porción normativa ‘en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social’ y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto número 173, publicado el dieciocho de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

‘Artículo 9. El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley. El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley.’

‘Artículo 47. Para ser Director General se requiere:

I a III (...)

IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.

V. Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad.

(...).’

‘Artículo 63. Los afiliados que por cualquier causa no perciban la totalidad de su sueldo o salario, o bien, que la entidad pública patronal no les realice el descuento de las cuotas establecidas en esta ley, solo podrán continuar disfrutando de los beneficios que la misma les otorga, mediante el pago de la totalidad de las cuotas que les correspondan; debiendo comunicar a la entidad pública patronal en la que laboran si se trata de una irregularidad, para que corrija lo necesario y expida la constancia que solicita el ISSTECH. Cuando la omisión exceda de un año, el ISSTECH cuantificará el capital constitutivo correspondiente y solicitará su pago a la entidad pública patronal, conforme a la normatividad reglamentaria aplicable.’

¹ Fojas 1 y 54 de la versión digitalizada del escrito de demanda que corre agregado al expediente electrónico de este asunto.

‘Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

I a II (...)

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.’

‘Artículo 131. No podrán acceder a las prestaciones a cargo del fondo de préstamos y prestaciones sociales, aquellos servidores públicos afiliados, cuando la entidad pública patronal a la que pertenezcan se retrase u omita cuotas y aportaciones para el rubro de préstamos y prestaciones sociales o bien no entere los descuentos realizados a sus afiliados, por concepto de préstamos.’

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o., 5o., 14, 16, 35, fracción VI, y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23, inciso c), 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 6, 9 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”; 2, 15, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 2, 6, 9, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante hace valer, en esencia, lo siguiente:

- **PRIMERO. Los artículos 9, 63 y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH) violan los derechos a la seguridad social y a la salud de los derechohabientes,** ya que condicionan de forma injustificada el goce de las prestaciones de seguridad social, solo cuando la entidad patronal haya enterado al ISSTECH, de manera oportuna, las cuotas y aportaciones establecidas, y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario; de manera que, si el patrón no entera las cuotas y aportaciones, los trabajadores y sus beneficiarios no podrán gozar de esas prestaciones.

Las normas impugnadas son inconstitucionales al condicionar de manera injustificada el otorgamiento de los beneficios inherentes a los seguros de salud, pensiones, préstamos y demás prestaciones sociales a un hecho ajeno a los servidores públicos chiapanecos, lo cual vulnera los derechos a la seguridad social y a la salud de las personas derechohabientes del ISSTECH, toda vez que, conforme a la propia Ley, la responsabilidad del pago oportuno de las cuotas y aportaciones corresponde exclusivamente al Estado en su carácter de patrón y no a los trabajadores.

Para explicar lo anterior, la accionante desarrolla dos apartados.

A. Derechos de seguridad social y de acceso a los servicios de salud.

El Poder Revisor de la Constitución, al consagrar el derecho a la salud en el texto constitucional derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de 1983, entendió que el Estado debe garantizarla a través del otorgamiento de servicios públicos de salud, cuya prestación es obligatoria para el Estado.

Uno de los mecanismos a través de los cuales se puede acceder a los servicios de salud, son los regímenes de seguridad social que contempla el artículo 123 constitucional. La fracción XXIX de su apartado A señala los seguros que deben organizarse para la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares, esto es, invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guardería y cualquier otro; en tanto que en la fracción XI de su apartado B, se prevén las bases mínimas de seguridad social a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión en términos similares.

En el ámbito internacional, el derecho fundamental a la seguridad social se encuentra reconocido en los artículos XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que es obligación del Estado proporcionar a los individuos el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia. Asimismo, ha precisado que el derecho humano de seguridad social constituye un mecanismo necesario para el desarrollo y progreso socioeconómico, así como una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, de género y racial.

Si bien, en general, se establece un mínimo de prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores y sus familias, su desarrollo debe ser progresivo, lo que se traduce en que los beneficios de la seguridad social deben aumentarse de sus mínimos de manera progresiva y una vez alcanzado un nivel subsecuente, resulte imposible retroceder a uno menor.

Por tanto, el derecho a la seguridad social se erige como la prerrogativa de todos los trabajadores y sus familiares a quedar respaldados ante eventualidades que limitan el desarrollo de sus capacidades laborales o de su familia, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales, así como de protección de asistencia médica y de ayuda, cuya plena garantía corresponde al Estado.

B. Condicionamiento indebido en el goce de las prestaciones de seguridad social.

Los artículos 9, 63 y 131 impugnados, vulneran los derechos de acceso a la salud y el diverso de seguridad social, al condicionar el acceso a los derechohabientes a los beneficios de seguridad social por falta del entero oportuno de las cuotas y aportaciones en un sistema en el cual corresponde a las entidades públicas patronales realizar dichos pagos.

La Ley impugnada establece un plan de seguridad social contributivo, en el cual las cuotas y aportaciones deben ser retenidas y enteradas por las entidades públicas patronales, de manera que el incumplimiento de ese pago no es atribuible de manera directa al servidor público asegurado. En efecto, su artículo 15 establece que las entidades públicas patronales tienen la obligación de realizar el pago de tiempo y forma de las cuotas y aportaciones que las mismas determinen.

Así, las tres normas combatidas autorizan a que se restrinja las prestaciones de seguridad social en perjuicio de los asegurados, cuando existan adeudos de contribuciones, en un régimen en el que la responsabilidad de los pagos correspondientes no es de la persona afiliada, sino de manera exclusiva le es propia a las entidades públicas patronales.

Esa Suprema Corte ha establecido que los trabajadores no pueden ser privados del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente, como la responsabilidad en el pago que corresponde al Estado en su carácter de patrón, al resolver, entre otros, el **amparo en revisión 229/2008**, así como en las **acciones de inconstitucionalidad 101/2014 y 19/2015**.

En dichos asuntos se sostuvo que, en respeto a los derechos de acceso a los servicios de salud y de seguridad social, no puede restringirse el acceso de los derechohabientes a los beneficios respectivos por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social, toda vez que su pago es obligación de las entidades públicas patronales y no de los trabajadores.

Como corolario, existen mecanismos para asegurar el pago de las cuotas, como la afectación o compensación de las participaciones, transferencias, asignaciones presupuestales y cualesquiera otros recursos líquidos de las entidades públicas patronales deudoras, tal como la propia Ley que nos ocupa establece en su artículo 144, sin la necesidad de restringir a los afiliados y sus beneficiarios el acceso a las prestaciones de seguridad social.

De manera particular, el artículo 63 de la Ley que se impugna, restringe el disfrute de los beneficios de seguridad social cuando el afiliado no perciba su sueldo de forma íntegra, lo cual resulta inconstitucional, pues dicha situación no implica que no pueda enterar las cuotas correspondientes al Instituto.

En la **jurisprudencia P.J. 26/2016**, de rubro: **“SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES.”**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el acceso a los servicios de salud y el derecho a la seguridad social no pueden ser restringidos por falta de entero oportuno de las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes. Lo anterior es así, debido a que el pago de las referidas sumas obedece a una

responsabilidad que corresponde cumplir exclusivamente al patrón y no a los trabajadores, lo que significa que no es posible privar a éstos últimos del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les son imputables directamente.

En el caso, el artículo 4, fracción VII, de la Ley analizada, determina que las cuentas institucionales estarán integradas con las cuotas y aportaciones que la misma ley establece a cargo de las entidades públicas patronales, lo cual de ninguna manera justifica que, para gozar de los beneficios de seguridad social, los trabajadores deben estar al corriente de sus enteros, pues la manera en la que se conforma el patrimonio de dicha Institución y con cargo al cual cumple sus obligaciones no es razón suficiente para condicionar el disfrute de tales prerrogativas a un aspecto económico. Asimismo, del numeral referido en sus fracciones II, VIII y X, se desprende que las entidades públicas patronales están obligadas a realizar las aportaciones respectivas, en tanto que las cuotas de los trabajadores se realizan vía descuento a cargo del salario que corresponda.

Así, resulta inconcuso que es un ente ajeno al trabajador público el que se encarga de realizar los descuentos por concepto de cuotas de seguridad social, con lo cual se evidencia que las disposiciones impugnadas condicionan injustificadamente el disfrute de los beneficios de seguridad social a hechos ajenos al afiliado, como el que esté al corriente de las cuotas y aportaciones del ISSTECH o a que se reciba de manera íntegra su salario.

En la **jurisprudencia P.J. 188/2008**, de rubro: **“ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 123, APARTADO V, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).”**, se ha determinado que en los casos en que los Institutos de Seguridad Social ordenen la suspensión de los beneficios de seguridad social, cuando las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social.

Luego entonces, en el caso concreto, las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, pues el responsable de enterar las cuotas y aportaciones al ISSTECH son los empleadores, motivo por el cual no deben verse afectados ni corresponde imponerles a los trabajadores cargas que excedan de su ámbito.

Además, el artículo 12 de la Ley en estudio, establece que el ISSTECH, con cargo a la cuenta institucional de la entidad pública patronal, otorgará a los afiliados las prestaciones que corresponden cuando aquella faltare en su obligación de inscribirlo, informar el monto de su salario, los ajustes que se le hagan al mismo o cualquier otra que imponga la norma, lo que incluye la falta de entero de las cuotas y aportaciones correspondientes.

Sin embargo, el mismo numeral señala que las prestaciones se otorgarán siempre y cuando el fondo cuente con liquidez, con lo cual, si bien se buscó de cierta manera atender la posible negación de dichas prerrogativas, lo cierto es que ello no es suficiente para garantizar la prestación de los servicios de seguridad social, toda vez que en tanto se verifica que la cuenta patronal tiene los fondos suficientes, las personas trabajadoras o pensionadas, así como sus familiares se verán restringidos en las prestaciones que le corresponden derivado de un hecho ajeno que incumbe a las entidades patronales.

De esta forma, las normas impugnadas, artículos 9, 63 y 131, no garantizan de manera suficiente el goce de las prestaciones de seguridad social a los afiliados y a sus familiares, toda vez que condicionan su disfrute a un hecho ajeno a los trabajadores como lo es el entero oportuno de las cuotas y aportaciones correspondientes, las cuales son una obligación exclusiva de las entidades públicas patronales.

- **SEGUNDO. El artículo 88, fracción III, en la porción normativa “en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de previsión social y legalidad**, reconocidos en los artículos 14, 16 y 123 constitucionales, al condicionar la pensión a que el padre y la madre no hayan tenido otra derivada de cualquier régimen de seguridad social y que, además, se encuentren dependiendo económicamente del derechohabiente fallecido, pues dichas pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y fueron costeadas por personas diversas, además de que en la misma ley se establece en el artículo 95 la compatibilidad entre pensiones, lo que implica una antinomia.

En este aspecto, la accionante desarrolla tres apartados.

A. Derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y el principio de previsión social.

El derecho a la seguridad social deriva del principio de previsión social que dispone la obligación del Estado de establecer un sistema que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores públicos y a sus familiares, orientado a mejorar su nivel de vida. Es una protección que proporciona el Estado; sin embargo, estas prerrogativas se financian tanto por las entidades patronales, a través de las aportaciones, como por todos los trabajadores mediante el pago de cuotas cubiertas con un porcentaje de su salario. Se trata de un mecanismo de protección solidario, donde todos los trabajadores contribuyen económicamente a hacer efectivo el derecho a la salud, la atención médica, el otorgamiento de una pensión y otras prestaciones sociales encaminadas a garantizar el bienestar individual.

Conforme al artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a recibir una pensión por la muerte de éstos. Así, el solo fallecimiento del servidor público dará origen a dicha pensión, lo que implica el nacimiento del derecho para recibirla, debido a que la misma va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios. Este fue el espíritu del Poder Reformador de la Constitución al adicionar el apartado B dentro del artículo constitucional en comento.

El derecho a la seguridad social, así como el principio de previsión social, al señalar los contenidos prestacionales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado y sus familias, no podrán nunca restringirse por leyes secundarias; es decir, el legislador ordinario no se encuentra facultado para establecer limitaciones a los derechos sociales establecidos constitucionalmente.

B. Requisito de no contar con una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

El artículo 88, fracción III, en la porción normativa ***“no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”***, vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público, del derecho a recibir la pensión por causa de su muerte, cuando estén recibiendo pensión propia.

La Primera Sala, al resolver el **amparo en revisión 431/2011**, señaló que no existe justificación constitucional para limitar el derecho de una persona a que reciba una pensión por causa de muerte y adicionalmente disfrute de otra que tenga un origen distinto, cubra un riesgo diferente y tenga autonomía financiera.

La Segunda Sala se pronunció en igual sentido, al sostener que es posible la coexistencia de dos pensiones de naturaleza distinta, al estimar que la derivada a causa de muerte del trabajador público es compatible con otras diversas que se encuentre recibiendo alguno de sus ascendientes, en virtud de que tales derechos se encuentran inmersos en circunstancias divergentes.

Asimismo, al resolver el **amparo en revisión 415/2017**, en sesión veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, la Segunda Sala declaró la inconstitucionalidad del artículo 12, párrafo tercero, del Reglamento el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio de la Ley del ISSSTE, que establece la incompatibilidad de la pensión por viudez con la de ascendencia, pues consideró que contraviene el derecho de seguridad social y el principio de previsión social.

La ley que contiene la norma impugnada, en su artículo 95, reconoce la compatibilidad entre las pensiones propias, cualquiera que sea su modalidad, con las de causa de muerte del servidor público, por lo cual, la restricción en el acceso de los ascendientes a la pensión por fallecimiento de su hijo cuando posean una pensión propia, además de no tener justificación, se traduce en una contradicción con las disposiciones del propio ordenamiento.

La contradicción señalada genera incertidumbre jurídica sobre cuál norma debe prevalecer, la que permite la compatibilidad de las pensiones o la que lo impide, vulnerando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica de los ascendientes beneficiarios de la pensión por causa de muerte del servidor público.

La falta de coherencia con el ordenamiento, ante la contraposición que genera el artículo 88, fracción III y el diverso 95 de la Ley impugnada, se traduce en una antinomía que viola el derecho a la seguridad jurídica de las personas.

Dichas normas son excluyentes entre sí, pues su aplicación simultánea al supuesto de los ascendientes de un trabajador fallecido y su derecho a percibir una pensión por causa de muerte de éste, en todos los casos sería compatible e incompatible al mismo tiempo con la percepción de una pensión propia, propiciando la discrecionalidad para que las autoridades decidan cuál de los dos preceptos aplicará, lo que se traduce en que, en algunos casos, se otorgará dicha prestación social y en otros no, en menoscabo de la certidumbre jurídica de los ascendientes de servidores públicos, teniendo como consecuencia la vulneración de su derecho a la seguridad social.

C. Requisito de dependencia económica.

La dependencia económica no podría constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que éstas no pueden condicionarse a la satisfacción de exigencias injustificadas, sobre todo al aceptar que existe la compatibilidad de pensiones, por lo cual resulta evidente que los ascendientes del servidor público fallecido no dependían económicamente de éste cuando reciben una pensión propia.

Además, debe tomarse en cuenta que el mismo precepto señala que solamente a falta de cualquiera de los otros beneficiarios –cónyuge, hijos y concubinas o concubenarios– podrán la madre o el padre tener ese derecho.

Así, la norma excluye a los únicos beneficiarios de un trabajador que fallece, que no contaba con cónyuge, concubina, concubinario o descendientes, a la satisfacción de un requisito innecesario, pues dicha exigencia no se incorporó para el orden de prelación respecto de otros beneficiarios, sino como condicionante para su otorgamiento.

La porción normativa impugnada vulnera el desarrollo progresivo del derecho a la seguridad social y de las pensiones en particular, al restringir injustificadamente el acceso a los ascendientes del trabajador fallecido a una pensión por causa de muerte en igualdad de condiciones que los demás beneficiarios, máxime que éstos solo podrán gozar de este derecho cuando no existan otros beneficiarios de la misma pensión.

Sobre la coexistencia entre una pensión por muerte y la percepción de otros ingresos por parte de los beneficiarios del servidor público fallecido, la Segunda Sala, a través de la **jurisprudencia 2a./J. 129/2016**, de rubro: **“PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.”**, ha señalado que el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, conforme al cual, los beneficiarios del trabajador fallecido tienen derecho a recibir diversas pensiones, entre ellas, la de viudez, así como a seguir desempeñando, al servicio del Estado, un empleo remunerado, aun cuando esto implique su inscripción al régimen indicado, pues solo así se protege su bienestar.

De dicho criterio se puede inferir que, del derecho a la seguridad social, reconocido en el texto constitucional, derivan dos prerrogativas de los beneficiarios del trabajador: 1) recibir diversas pensiones; y 2) desempeñar un empleo remunerado.

Lo anterior significa que los beneficiarios de un trabajador pueden recibir una pensión, como la derivada de causa de muerte del servidor público y, a su vez, tener un trabajo remunerado, es decir, se permite que perciban ingresos propios y obtengan una pensión mortis causa de forma simultánea, pues de esta manera se cumple con la finalidad del principio de previsión social, el cual consiste en proteger el bienestar de las personas.

Aceptar lo contrario, sería tanto como permitir que se restrinja que una sola persona goce de pensiones compatibles que surgieron de relaciones jurídicas distintas, por el hecho de tener ingresos propios derivados de una pensión previa y, por tanto, no depender económicamente del trabajador fallecido, lo cual implicaría la privación de esta prerrogativa constitucionalmente reconocida.

El hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecido, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora su nivel de vida.

En un estudio de proporcionalidad se advierte que esta medida afecta el derecho humano a la seguridad social.

Identificando los fines que ha perseguido el legislador local con el artículo combatido, se advierte que éstos no resultan válidos constitucionalmente, pues pretenden lograr el equilibrio financiero del Estado, de manera que limitan el otorgamiento de las pensiones a quienes las necesiten por no contar con medios de subsistencia, toda vez que su pago agota los recursos destinados para cubrirlas.

Lograr el equilibrio financiero del Estado no resulta un fin constitucionalmente legítimo que justifique la restricción del derecho a la seguridad social, pues no se puede condicionar el otorgamiento de la pensión de muerte so pretexto del equilibrio presupuestario de la entidad; admitir ello permitiría plasmar hipótesis más difíciles de cubrir, en contra del espíritu constitucional de la seguridad social.

Así, la restricción que hace la norma no supera la primera fase del test de proporcionalidad, por lo que al resultar negativo el fin que persigue, el examen termina en esta etapa, de donde deriva su inconstitucionalidad.

No existe justificación para condicionar a los ascendientes del servidor público el otorgamiento de una pensión por causa de muerte, al haber dependido económicamente respecto a éste, así como a que no se posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, pues ello resulta contrario al derecho humano a la seguridad social y al principio de previsión social, por lo cual, lo procedente es declarar su invalidez.

- **TERCERO. El artículo 47, en sus fracciones IV y V, de la Ley impugnada, transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público**, pues imponen como requisitos para ser titular de la Dirección General del ISSTECH, no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos y carecer de antecedentes penales relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad.

Ello es así, pues las personas que fueron sentenciadas con pena privativa de la libertad y ya cumplieron con la sanción impuesta, deben quedar en la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas. Además, la norma resulta sobreinclusiva, ya que algunos delitos que ameriten la sanción mencionada, no se relacionan con las tareas a desempeñar en el cargo en cuestión.

Lo anterior se explica conforme a lo siguiente:

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación se encuentran reconocidos en el artículo 1o. de la Constitución Federal. Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivas competencias.

Ese Tribunal Constitucional ha establecido que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la misma ley, es decir, en relación con su contenido, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Asimismo, ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo y otro están insertos.

Adicionalmente, esa Suprema Corte ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros.

B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

El artículo 5o. de la Constitución Federal establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se deriven de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a dicha Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, lo que implica su goce en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Así, todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impiden o dificultan llegar al servicio público con base en sus méritos.

C. Inconstitucionalidad del requisito de no haber sido inhabilitado y carecer de antecedentes penales por delitos que hayan ameritado pena privativa de la libertad.

La norma impugnada impide de manera injustificada que las personas accedan a determinado cargo público, cuando hayan sido inhabilitados para ocupar cargos públicos o cuenten con antecedentes penales por delitos en los que fueron sentenciadas a pena privativa de la libertad, conforme a lo siguiente:

1. Requisito de no haber sido inhabilitado (fracción IV).

Acorde con la Ley General en materia de responsabilidades de los servidores públicos, las personas que hayan sido inhabilitadas por la comisión de una falta administrativa grave o no grave, quedarán impedidas para ocupar los cargos en cuestión. Sin embargo, una vez que han cumplido con las mismas, no existe justificación para excluirlas de la posibilidad de ejercer como titulares de la Dirección General del ISSTECH.

Tal requisito resulta injustificado y desproporcional, pues quienes ya cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.

Establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer el cargo de referencia todas aquellas personas que hayan sido sancionadas por hechos de corrupción o inhabilitadas en el servicio público, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco su temporalidad, constituyen un requisito injustificado, pues tal situación no significa que los aspirantes no son aptos para desempeñarse como titulares de la Dirección General del ISSTECH.

2. Requisito de carecer de antecedentes penales por delitos que hayan ameritado pena privativa de la libertad (fracción V).

Este requisito es sobreinclusivo, en tanto limita en forma genérica a las personas con antecedentes penales por cualquier delito que amerite prisión preventiva o pena privativa de la libertad, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en el cargo en cuestión.

En la codificación de Chiapas, existe una gran cantidad de delitos cuya sanción consiste en pena privativa de la libertad, lo que hace patente la sobreinclusividad de la norma impugnada.

Además, la norma combatida excluye de forma injustificada a un sector de la población, pues aun cuando el delito por el que han sido sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado estrechamente con las funciones que se desempeñarán en el cargo, les quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de ser seleccionado.

Si bien la norma pretende acotar el requisito, al prever que las personas no deben haber sido sentenciadas por delito que amerite pena privativa de la libertad, lo cierto es que termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos.

Una vez que una persona que ha cumplido su sanción penal, lo que supone la conclusión del proceso penal, en el cual se determinó su culpabilidad o responsabilidad, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

3. Escrutinio estricto de ambos requisitos (fracciones IV y V).

La norma discrimina con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que han sido inhabilitadas para ocupar un cargo público o sentenciadas con pena privativa de la libertad, por lo que, quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser seleccionados como titulares de la Dirección General del ISSTECH.

No encuentra una justificación constitucionalmente imperiosa exigir no haber sido inhabilitado o sentenciado con pena privativa de la libertad para ocupar el cargo relativo, dado que no hay mandamiento constitucional que exija ese requisito para este tipo de actividades, aunado a que las atribuciones que le corresponden no justifican restricciones tan amplias; por tanto, no supera la primera fase del escrutinio y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

Tampoco puede afirmarse que se encuentre relacionada con el logro de objetivo constitucional alguno y mucho menos se trata de una medida menos restrictiva posible.

En conclusión, los requisitos son discriminatorios por generar distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta entre personas que han sido en algún momento inhabilitadas o sentenciadas por la comisión de un delito con pena privativa de la libertad y ya han cumplido con tales sanciones.

Asimismo, la norma impugnada contraviene el principio de reinserción social, ya que la fracción V tiene como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas con pena privativa de libertad queden impedidas para ser titulares del referido órgano de seguridad social, incluso en el caso de que los delitos de los que trata no se relacionen con la función a desempeñar.

Finalmente, la Comisión accionante solicita que los efectos se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas con los vicios de inconstitucionalidad que alega.

4. **CUARTO. Registro del expediente y turno del asunto.** Por acuerdo de diez de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **197/2020**, y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.
5. **QUINTO. Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de fecha once de agosto de dos mil veinte, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que antes del cierre de instrucción manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.
6. **SEXTO. Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de veinticuatro de noviembre de dos mil veinte y seis de enero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendidos, respectivamente, los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas; por remitidos los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y por exhibido el ejemplar que acredita su publicación en el medio oficial respectivo.
7. **SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.** Mediante oficio recibido el veintitrés de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Subconsejera Jurídica de lo Contencioso, dependiente de la Consejería Jurídica del Gobernador del Estado, rindió informe, donde manifiesta, en esencia, lo siguiente:
 - **PRIMERO.** En cuanto al primer concepto de invalidez, en los artículos 52, fracción X y 54, fracción XIII, de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, se advierte la existencia del derecho a la seguridad social de los servidores públicos locales, así como la obligación de los titulares de los entes estatales de enterar las aportaciones que les corresponde para que sus trabajadores puedan gozar de los beneficios que otorgue la institución de seguridad social respectiva.

Los artículos 1, 2 y 4, fracción XVII de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, disponen que el Instituto es el encargado de proporcionar las prestaciones y beneficios de seguridad social a los trabajadores al servicio de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Organismos Autónomos, Ayuntamientos y sus organismos públicos descentralizados, la referida ley se aplica a los trabajadores del servicio civil del Gobierno del Estado, a los trabajadores de los Municipios y de las dependencias públicas que sean incorporadas a su régimen, a los pensionistas a quienes el Instituto les reconozca tal carácter, a los familiares derechohabientes de los trabajadores y pensionistas mencionados y al gobierno del Estado, a las entidades y organismos públicos que se mencionan en la propia Ley.

Así, se encuentra definido cuál es la institución de seguridad social ante la que la patronal debe inscribir al trabajador, dado que conforme el artículo 2 de la Ley del ISSTECH, dicha ley se aplicará a los trabajadores de los Municipios y de las dependencias públicas que sean incorporadas a su régimen. El referido numeral 2, no debe interpretarse aisladamente, sino en correlación con el artículo 159 de la misma ley.

El artículo 57 de la Ley impugnada, establece que, para que el Instituto pueda llevar a cabo su labor, recibe, por un lado, cuotas que cubren los propios trabajadores; y por otro, aportaciones que la entidad de gobierno empleadora debe pagar. Esto es, tanto el empleado como la entidad para la cual trabaja deben pagar ciertas cantidades para que aquél tenga derecho a las prestaciones legales de seguridad social.

Por su parte, conforme al artículo 59 del mismo ordenamiento, la patronal tiene la obligación de realizar los descuentos a las nóminas correspondientes a las cuotas de los trabajadores; asimismo, tiene la obligación de realizar su entero, así como de las aportaciones a su cargo ante el Instituto.

Además, del artículo 65 de la Ley analizada, se advierte que también se toma en cuenta el caso de que, por algún motivo, no se hubieran hecho los descuentos correspondientes al trabajador y establece que deberán ser cubiertas por la entidad pública patronal y por el servicio público conforme a las obligaciones que a cada uno corresponda.

Así, se concluye que, normalmente, conforme a la Ley impugnada, nos encontramos ante la presencia de un sistema cuya naturaleza es bipartita, es decir, una obligación de carácter bilateral, en la que cada parte debe cubrir o enterar al Instituto la totalidad de las cuotas y aportaciones que le corresponden.

Lo anterior, máxime que es decisión de cada trabajador en qué momento solicita su incorporación al régimen de seguridad social y por ende el goce de prestaciones, cuando su empleador no le proporciona ese derecho constitucional de forma inmediata, en términos del artículo 12 de la Ley del ISSTECH, el cual dispone que los asegurados tendrán derecho, en su caso, a gestionar que el Instituto inscriba y exija a las dependencias en que prestan sus servicios, las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones que les impone el artículo 11.

Por tanto, no se conculcan derechos humanos, pues si bien es cierto que las reformas constitucionales permiten una protección más amplia del principio pro persona, y que la seguridad social está reconocida como uno de los derechos humanos de eficacia internacional, los artículos 9, 63 y 131 impugnados no vulneran los principios de indivisibilidad y progresividad, en virtud de que corresponde a cada trabajador decidir en qué momento hace exigible su derecho cuando el empleador no le proporcione ese derecho constitucional inmediatamente.

- **SEGUNDO.** En cuanto al segundo concepto de invalidez de la accionante, el artículo 88, fracción III, en la porción normativa ***“en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”*** es constitucional, pues no restringe los derechos a la seguridad social, a la seguridad jurídica ni el principio de previsión social.

Dicho precepto surge a la luz jurídica a través de un proceso legislativo llevado por autoridad competente; fue dictado con apego a las disposiciones constitucionales, tal y como se estipula en el artículo 45, fracción I, de la Constitución de Chiapas.

Además, resulta constitucional, en virtud de que, para acceder a las pensiones, se hace necesario establecer limitantes, de lo contrario se originaría una descapitalización en perjuicio de los trabajadores, sin poder acceder a los servicios médicos y a las pensiones, teniendo como consecuencia que los trabajadores no tengan un retiro digno, que es lo que se busca con la reforma.

A. Derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y el principio de previsión social.

El derecho a la seguridad social de los servidores públicos se encuentra reconocido a nivel internacional, en diversos tratados internacionales, así como en el artículo 123, apartado B, constitucional.

Por ello, la expedición de la Ley impugnada tiene como objetivo garantizar el pago de las pensiones actuales con el conocimiento de que este objetivo sólo podrá cumplirse dentro del marco de un sano financiamiento, soportado por las aportaciones de las entidades públicas patronales y las cuotas de los afiliados, en forma gradual y equitativa, así como la modificación de otros parámetros necesarios para otorgar viabilidad financiera al sistema pensionario.

B. Requisito de no contar con una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

Gozar de una pensión por causa de muerte de un descendiente, y por otro, de alguna propia, genera ingresos provenientes de dos fuentes para una sola persona.

La impetrante deja de tomar en cuenta que es una misma fuente generadora de ingresos provenientes del financiamiento del Estado y que, para esos efectos, el Gobernador local cuenta con un organismo encargado de la administración de los fondos públicos para su debido cuidado, tal como lo establece el artículo 4 del Código de la Hacienda Pública del Estado de Chiapas.

El objeto del precepto legal impugnado va encaminado a la protección de las finanzas públicas haciendo un uso eficiente, honesto, austero y transparente de los recursos públicos que permitan orientarlos hacia el desarrollo social.

Por tal motivo, establecer como requisito indispensable que él o los beneficiarios no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, no restringe ni vulnera ningún derecho de los que aduce la promovente, pues lo que se pretende es proteger los intereses financieros del Estado.

C. Requisito de dependencia económica.

Una de las mayores preocupaciones sobre el fondo de pensiones es la administración del riesgo de longevidad, si la población supera la esperanza de vida esperada se presenta la posibilidad de que el fondo de pensiones no cubra a todos los pensionados. Por lo que un instrumento actuarial financiero denominado bono de longevidad podría cubrir o dar solución al problema de los pensionados.

El sistema de pensiones de México, basado en el principio de reparto y sin una reforma adecuada en su estructura de financiamiento pone en riesgo la sustentabilidad del sistema de pensiones.

Un entorno cada vez más complicado por elementos como deuda pública, inflación, depredación de la moneda, apertura a inversionistas extranjeros, perfil de la población cambiante en lo relativo al envejecimiento y acceso a la educación, hizo necesario que el sistema de pensiones iniciará con un proceso de transformación con la finalidad de que los trabajadores obtuvieran mayores beneficios al momento de la jubilación y/o retiro, acorde con la situación que prevaleciera en el país.

La calificadora HR Ratings en su reporte de diciembre de 2015, resaltó que tres entidades, Chihuahua, Nuevo León y Chiapas, tenían sus sistemas de pensiones ya agotados, es decir, que su situación financiera era insostenible por falta de recursos, o bien por la falta de planeación o por un sistema de pensiones obsoletos, los cuales no habían sido reformados durante años y esto repercutía en su legislación, debido a que las aportaciones de los trabajadores eran mínimas y el resto de las aportaciones era asumida por el Estado.

La Agencia Calificadora Fitch Rating afirma que los Estados con insuficiencia menor a cinco años en el sostenimiento de sus sistemas de pensiones son Chiapas, Durango, Estado de México, Oaxaca y Veracruz.

En junio de 2016, la consulta regional colocó a una decena de entidades en riesgo inminente de colapso financiero en los próximos cinco años por la inviabilidad de un sistema de pensiones. De nueva cuenta, Chiapas aparece como uno de los Estados con una problemática grave.

La necesidad para nuestra entidad continuó siendo la modificación de sus marcos legales que permita la sustentabilidad de las pensiones o bien, formalizar institucionalmente sus esquemas de seguridad social, ya sea generando sus propias instancias o afiliando a sus trabajadores al Instituto de Seguridad Social o al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

En ese orden, la Ley del ISSTECH ha sido objeto de reformas en cuatro ocasiones, sin que se hayan adecuado de fondo las condiciones y requisitos para acceder a las pensiones, lo que ha forzado las finanzas del Instituto y del Gobierno del Estado.

Las causas fundamentales de la descapitalización del Sistema de Pensiones del Estado son las siguientes: incremento en la esperanza de vida; decremento en la tasa de crecimiento de nuevos trabajadores; mal diseño de salario regulador; insuficiencia de aportaciones; pensiones dinámicas.

De ahí que se hace necesario establecer limitantes más no prohibiciones, pues sin ellas, con el otorgamiento de las pensiones las finanzas del Instituto y las del Gobierno local están en riesgo de colapsar y lo que originaría una descapitalización en perjuicio de los trabajadores, debido a que no podrán acceder a los servicios médicos y pensiones protegidas por el artículo 123, apartado B, constitucional.

El sistema de pensiones en Chiapas podría quedar entrampado, si se otorgan pensiones tanto a dependientes no económicos como aquellos que son beneficiarios con pensiones derivadas de otro régimen de seguridad social, ello ante la imposibilidad de satisfacer la sostenibilidad financiera del Instituto, al mismo tiempo que no se podría otorgar una vida digna de retiro a los extrabajadores que pudieren ser beneficiados con las pensiones.

De otorgar pensión por causa de muerte, en el supuesto normativo que se impugna, resultaría oneroso que el Estado haga frente a esos compromisos, debido a que lo que se busca con la reforma es la sustentabilidad financiera, se colocaría en estado de riesgo no sólo la seguridad social

de los trabajadores, sino las finanzas públicas estatales, ya que no se trata sólo de proteger la sanidad de las finanzas públicas del Estado, sino también de que los trabajadores chiapanecos en retiro cuenten con los recursos suficientes para llevar una vida digna, atendiendo las vicisitudes propias de su edad. De ahí que las medidas que se toman con el numeral que se impugna, asumen también ese propósito como prioritario, un retiro digno como trabajador del Estado.

El precepto impugnado tiene como objetivo central, garantizar el pago de las pensiones actuales con el conocimiento de que este objetivo sólo podrá cumplirse en el marco de un sano financiamiento, soportado por las aportaciones de las entidades públicas patronales y las cuotas de los afiliados, en forma gradual y equitativa, estableciendo límites a los beneficiarios que tengan derecho a las pensiones.

Esta limitante tiene como objetivo fundamental el dar viabilidad financiera al sistema de pensiones en Chiapas y obtener un ahorro presupuestal, ello ante la imposibilidad de satisfacer la sostenibilidad financiera.

- **TERCERO.** En cuanto al tercer concepto de invalidez de la accionante, en el cual combate las fracciones IV y V del artículo 47 de la Ley del ISSTECH, al señalar que impone como requisitos para ser titular de la Dirección General del Instituto, no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos y carecer de antecedentes penales, relativo a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad, el objetivo del legislador local no es excluir de manera injustificada a un sector de la población, sino revalorizar el concepto del servicio público en los funcionarios y empleados, buscando generar una cultura de responsabilidad y compromiso compartido entre gobierno y sociedad.

Los valores morales constituyen el fundamento del servicio público, ya que son principios compartidos de manera colectiva, que orientan el juicio sobre lo que es bueno y lo que es correcto. En ese sentido, la fiabilidad de las instituciones públicas y la credibilidad de los funcionarios siguen siendo factores vitales de la gobernabilidad, y la integridad de los servidores públicos, es un ingrediente decisivo en una sociedad democrática.

La pérdida de principios y valores ha ocasionado la descomposición social y es, mediante el establecimiento de estos elementos, que se recobrarán la confianza de la sociedad, para mayor crecimiento y desarrollo de los pueblos.

En ese sentido, el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, señala que será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Así, es evidente que el objetivo del legislador chiapaneco al establecer los requisitos impugnados, van enfocados a fomentar, difundir y respetar la dignidad y los derechos tanto de los servidores públicos como de la sociedad.

Inevitablemente los servidores públicos han dejado de adoptar actitudes como la sensibilidad, el respeto y la tolerancia hacia sus compañeros de trabajo y la sociedad en general, como parte del ejercicio práctico y cotidiano en el quehacer público. Ante esta situación, es importante que los legisladores chiapanecos promuevan y fortalezcan conductas que procuren el cumplimiento estricto de la misión gubernamental, la cual se resume en el bienestar colectivo.

La fracción III del artículo 109 constitucional, determina que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados, dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas. Dicho numeral está dirigido concretamente a establecer que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro de su respectivo ámbito de competencia, establezcan las responsabilidades exigibles política, penal y administrativamente por el incumplimiento de las obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y economía, que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus cargos.

El artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece las directrices que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las cuales están encaminadas a que el servidor público actúe conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales, por lo que está obligado a conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

Asimismo, deberán conducirse con rectitud, sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o reglados de cualquier persona u organización.

Con la finalidad de proteger los principios que rigen la actuación de los servidores públicos, los legisladores chiapanecos estimaron necesario establecer los requisitos impugnados para ser Director General del ISSTECH, ya que contrario a lo alegado por la accionante, no resultan discriminatorios, pues no están vulnerando libertades fundamentales de las personas; el objetivo de la norma va encaminado a buscar personas que cumplan con el perfil adecuado que establecen las directrices que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En ese tenor, el numeral 14, fracciones IV y V, en ningún momento transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público al excluir a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público, pues solo salvaguarda los principios exigidos para el desempeño del cargo respectivo.

Los legisladores no hacen una distinción, sino caso contrario, buscan el mejor perfil que comprenda en su dimensión objetiva, externa o social, la buena reputación del candidato, y ésta tiene como componentes, por una parte, las buenas cualidades morales o profesionales de la persona, que pueden considerarse valores respecto de ella, con el objetivo de que la persona que se desempeñe ejerza el cargo de la mejor manera, de ahí que los requisitos son constitucionales.

8. **OCTAVO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas.** Mediante oficio recibido el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Chiapas compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

Causas de improcedencia.

- **No se contraviene la Norma Suprema de la Unión, supuesto sine qua non de procedencia.** En una interpretación armónica y sistemática de los artículos 20, fracción II y 59, en relación con el 19, fracciones VII y VIII de la ley Reglamentaria de la materia, debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de que con la expedición del Decreto 173, de once de febrero de dos mil veinte, no se transgrede la Constitución Federal, ni tampoco existe violación a derechos humanos, debido a que la Ley impugnada busca establecer la seguridad jurídica de las personas; además de que no contrapone a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, puesto que se emitieron por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas respetando siempre los principios primordiales de libertad, igualdad, dignidad y derechos de las personas sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier condición.

Lo anterior es así, sobre todo que es de suma importancia contar con un régimen de seguridad social que garantice el máximo bienestar de los servidores públicos y sus familiares, lo cual se ha considerado que es un deber profundamente humano y de solidaridad colectiva, por lo que es evidente que deben establecerse mejores mecanismos y prerrogativas al ISSTECH, el cual se encarga de brindar prestaciones y beneficios de seguridad social, donde se contempla el otorgamiento de pensiones por retiro al cumplir con los requisitos establecidos en la ley.

En ese sentido, se hace necesario actualizar los procedimientos administrativos que nos permitan otorgar mejores y más eficientes servicios, estableciendo los parámetros por los que versarán dicha pensión, con el objeto de mejorar el desempeño del Instituto, preponderando mayor beneficio para el trabajador, por ello su regulación y la importancia de la Ley impugnada.

Por ello, no existe contradicción de la emisión del Decreto 173, por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, de once de febrero de dos mil veinte, con la Constitución Federal, toda vez que se buscan mecanismos eficaces e inmediatos para la conservación y beneficio de los trabajadores del Estado, estableciendo parámetros y mecanismos de prestaciones y beneficios de seguridad social, así como contar con los servidores públicos adecuados para la atención administrativa de los trabajadores.

Contestación a los conceptos de invalidez.

- El proceso legislativo que dio lugar al Decreto 173 no puede tomarse contrario a la Constitución y en contra de los derechos que considera la accionante, pues va encaminado a garantizar, proteger y salvaguardar la seguridad social de los trabajadores del Estado de Chiapas, siendo que se siguió debidamente el procedimiento de discusión y aprobación de la ley dentro de las facultades conferidas a este Poder Legislativo, y acorde con las Constituciones tanto local como federal.

- La Ley que se impugna busca el bien común de la ciudadanía chiapaneca otorgando mejores mecanismos y prerrogativas para la conservación y fomento a la seguridad social de los trabajadores del Estado, siendo que en ningún momento violenta derechos humanos y no es discriminatoria, pues potencializa la seguridad social estableciendo mejores mecanismos y prerrogativas a los pensionados, así como derechos y atenciones a los derechohabientes, todo esto para atender los reclamos de la sociedad y al interés público.
- El primer concepto de invalidez es infundado, pues la accionante hace una interpretación indebida de los artículos 9, 63 y 131 de la Ley del ISSTECH, pues se enfocan en dotar mejores prerrogativas a los trabajadores, en el que la entidad patronal tiene la obligación innegable de otorgar las prestaciones de seguridad social a sus trabajadores y que los afiliados deben percibir la totalidad de sus aportaciones; así como también que el trabajador tenga acceso a los fondos de préstamos.
- El segundo concepto de invalidez también es infundado, pues el ánimo del legislador se encuentra encaminado al beneficio familiar del afiliado o pensionado, de quienes dependen de él, es decir, el legislador adecuó la norma a las necesidades y a la realidad social, acorde con la Carta Magna.
- El tercer concepto de invalidez es igualmente infundado, porque el legislador estableció requisitos de elegibilidad para fungir en un cargo público de suma importancia como es el de Director General del Instituto, en donde se ven inmiscuidos la protección y vigilancia de la seguridad social de los trabajadores del Estado, por ello, no debe considerarse como violaciones a los derechos humanos, pues el Constituyente originario consideró excepciones o reservas para aquellos ciudadanos que pretendan tener acceso a un cargo público, que pueden ser consideradas como limitantes o restricciones, más no violatorias a derechos humanos, toda vez que dichas restricciones tienen sustento legal en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, de acuerdo al cual se faculta al legislador para establecer dichas reservas.
- Debe tomarse en cuenta que el Director General es quien representa y administra al Instituto y vigila sus fines, por lo que es un cargo de gran relevancia, y quienes realicen dicha función deben ser personas de reconocida calidad moral, probidad, honorabilidad, honestidad invulnerable, buena fama, ética probada, profesionalismo y eficiencia, capaces de generar confianza en la sociedad.
- El artículo 47, fracciones IV y V, impugnados, resulta acorde a la Constitución y los tratados internacionales en el que nuestro país forma parte, particularmente con el artículo 23, numerales 1, inciso c) y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de donde se desprende el derecho de todo ciudadano para tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, previéndose que la ley puede reglamentar su ejercicio exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal.
- Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su caso Castañeda Gutman, en la interpretación del artículo 23 de la Convención, sostiene que el mismo deber debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica con el resto de los preceptos de la Convención. En ese sentido, lo previsto en el numeral 2 del artículo referido, expone causales por las que se pueden restringir los derechos reconocidos en el numeral 1, tomando en cuenta que estas limitaciones no sean desproporcionadas o irrazonables, sino más bien límites que legítimamente pueden establecer los Estados para regular el ejercicio y goce de estos derechos y que disponen ciertos requisitos que las personas deben cumplir para poder ejercerlos.
- Por otra parte, en la Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos emitida a propósito del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se establece, en lo que interesa, que cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos amparados en ese dispositivo deberá basarse en criterios objetivos y razonables, como por ejemplo, el de establecer requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo público, como lo es el de no ser sancionado por delito doloso, de no haber sido inhabilitado, gozar de buena reputación, no atentan en modo alguno contra los derechos fundamentales de los ciudadanos contemplados en la Constitución Federal ni en la local del Estado de Chiapas.
- Lo anterior es así, pues tales requisitos están orientados a satisfacer un interés público, el cual debe prevalecer sobre el privado, límites que legítimamente pueden establecer los Estados para regular el ejercicio y goce de estos derechos y que, por ende, se trata de requisitos que las personas deben cumplir para poder ejercerlos, sin que tal situación vulnere el principio de igualdad de los ciudadanos para acceder a ocupar un cargo público.

- Cabe mencionar que, al igual que la promovente tuvo que cumplir con los requisitos de elegibilidad que establece el artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que al igual que la norma que de manera indebida se impugna en esta acción, refiere como requisitos de elegibilidad ser ciudadano mexicano por nacimiento, y no ser sancionado por delito intencional, con ello no quiere decir, que también el artículo 9 referido sea inconstitucional, ya que la promovente se sometió a dicho requisito para fungir como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en tal virtud, la hoy promovente no puede considerar que la Ley impugnada que contempla a dichos requisitos de elegibilidad para nombrar al Director General del Instituto sea inconstitucional, pues se trata de un cargo de suma importancia al encargado de vigilar el buen funcionamiento del centro, el administrador y representante, por ende no debe tomarse que para uno si apliquen dichos requisitos de elegibilidad y para otros no, ya que todos somos iguales.
 - Con los requisitos impugnados, se garantiza que las autoridades hagan prevalecer en su actuación los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, tal y como lo mandata la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan, así como de los tratados internacionales que México ha suscrito, para proteger y hacer valer los derechos humanos de toda persona, pero sobre todo garantizando la seguridad social de los trabajadores, estableciéndose los mecanismos de protección a las personas con la emisión de la norma y mejores prerrogativas a los pensionados, para dotarlos de los servicios esenciales para mejorar su condición, dotando también mejores servicios, derechos y atenciones a los derechohabientes.
 - Además, el principio pro homine o pro persona obliga a que ante diversas posibilidades de interpretación de una norma, en cualquiera de los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano, se prefiera aquella que tienda a favorecer la protección más amplia del derecho o derechos humanos relativos, esto es, será obligación de la autoridad optar por la interpretación que asegure en mayor medida al individuo en el goce y ejercicio de sus derechos.
 - En esa ponderación de derechos, y de la obligación que establece el artículo 1o. constitucional, resulta indispensable que se busquen los mecanismos y prerrogativas necesarias para combatir el acto que afecte a los gobernados; sin embargo, atendiendo a una mayor protección a las personas integrantes de la sociedad chiapaneca y de otorgar mejores mecanismos que garanticen la salud, seguridad social y garantizar el derecho al trabajo, dicho presupuesto debe ser proporcional y acorde con la realidad social que vive actualmente el Estado de Chiapas.
9. **NOVENO. Pedimento del Fiscal General de la República y del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.
10. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

11. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013⁴ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; [...]

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

³ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

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

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

⁴ **Acuerdo General 5/2013.**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

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

12. **SEGUNDO. Precisión de las normas impugnadas.** En el caso, la Comisión accionante impugna de manera específica los **artículos 9, 47, fracciones IV y V, 63, 88, fracción III, en la porción normativa “en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”, y 131** de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 173, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.
13. Los preceptos impugnados establecen lo siguiente:
- “Artículo 9. El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley. El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley.”**
- “Artículo 47. Para ser Director General se requiere: (...)**
- IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.**
- V. Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad. (...).”**
- “Artículo 63. Los afiliados que por cualquier causa no perciban la totalidad de su sueldo o salario, o bien, que la entidad pública patronal no les realice el descuento de las cuotas establecidas en esta ley, solo podrán continuar disfrutando de los beneficios que la misma les otorga, mediante el pago de la totalidad de las cuotas que les correspondan; debiendo comunicar a la entidad pública patronal en la que laboran si se trata de una irregularidad, para que corrija lo necesario y expida la constancia que solicita el ISSTECH. Cuando la omisión exceda de un año, el ISSTECH cuantificará el capital constitutivo correspondiente y solicitará su pago a la entidad pública patronal, conforme a la normatividad reglamentaria aplicable.”**
- “Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente: (...)**
- III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.”**
- “Artículo 131. No podrán acceder a las prestaciones a cargo del fondo de préstamos y prestaciones sociales, aquellos servidores públicos afiliados, cuando la entidad pública patronal a la que pertenezcan se retrase u omita cuotas y aportaciones para el rubro de préstamos y prestaciones sociales o bien no entere los descuentos realizados a sus afiliados, por concepto de préstamos”.**
14. **TERCERO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.
15. No obstante, a efecto de realizar el cómputo del plazo para la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, es necesario mencionar que mediante Acuerdo General 3/2020 de diecisiete de marzo de dos mil veinte el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, como medida urgente ante el grave riesgo que implica la enfermedad del Coronavirus COVID-19, suspender toda actividad jurisdiccional en este Alto Tribunal durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte y declarar inhábiles esos días. Lo anterior, sin menoscabo de habilitar los días y horas que resultaran necesarios durante el periodo referido. Posteriormente, este Tribunal Constitucional prorrogó dicha suspensión a través de diversos acuerdos generales plenarios, como se explica a continuación:

⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- El Acuerdo General 6/2020 prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte;
 - El Acuerdo General 7/2020 prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte;
 - El Acuerdo General 10/2020 prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte;
 - El Acuerdo General 12/2020 prorrogó la suspensión de plazos del uno al quince de julio de dos mil veinte;
 - El Acuerdo General 13/2020 canceló el período de receso de este Máximo Tribunal, que en términos de lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte, y durante el periodo indicado se prorrogó la suspensión de plazos.
 - Finalmente, con el Acuerdo General 14/2020, de veintiocho de julio de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.
16. Ahora, en el caso, las normas impugnadas fueron expedidas mediante Decreto 173, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el martes dieciocho de febrero de dos mil veinte.
17. En ese sentido, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del miércoles diecinueve de febrero al jueves diecinueve de marzo de dos mil veinte**, y toda vez que en esa fecha se suspendieron los plazos en este Alto Tribunal hasta el dos de agosto de ese año, como quedó asentado, la demanda podía promoverse hasta el primer día hábil siguiente, en términos de la parte final del primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria, esto es, el lunes tres de agosto de dos mil veinte.
18. Por tanto, si la demanda de la accionante se presentó en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes tres de agosto de dos mil veinte, recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se concluye que **su presentación resulta oportuna**.
19. **CUARTO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁷ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.
20. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece a través de su Presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve y, acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁸ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución;

[...]

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

⁷ Ley Reglamentaria de la materia.

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

⁸ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional [...]

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

21. Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, publicada mediante Decreto 173 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte, y la accionante insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos, es evidente que **cuenta legitimación para impugnarlos**.
22. **QUINTO. Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
23. En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas argumenta, en esencia, que el presente medio de control resulta improcedente, al haber sido emitidas las normas impugnadas en ejercicio de su competencia constitucional y legal, respetando los principios de igualdad y no discriminación, teniendo en cuenta que forman parte de un régimen de seguridad social que busca garantizar el máximo bienestar de los servidores públicos locales y sus familiares, lo cual debe **desestimarse**, pues ello involucra el estudio de fondo del presente asunto, acorde con la jurisprudencia **P.J.J. 36/2004**⁹ de este Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro 181395).
24. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo**.
25. **SEXTO. Catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.** De la revisión de los conceptos de invalidez formulados por la promovente se advierte lo siguiente.
 - Los **artículos 9, 63 y 131 violan los derechos a la seguridad social y a la salud de los derechohabientes**, al condicionar de manera injustificada el goce de las prestaciones de seguridad social, solo cuando la entidad patronal haya enterado al Instituto de Seguridad Social local, de manera oportuna, las cuotas y aportaciones establecidas, y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario; de manera que, si el patrón no entera las cuotas y aportaciones, los trabajadores y sus beneficiarios no podrán gozar de esas prestaciones;
 - El **artículo 88, fracción III, en la porción normativa “en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”, de la ley impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de previsión social y legalidad**, al condicionar la pensión a que el padre y la madre no hayan tenido otra derivada de cualquier régimen de seguridad social y que, además, se encuentren dependientes económicamente de derechohabiente fallecido, pues dichas pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y fueron costeados por personas diversas, además de que en la misma ley se establece en el artículo 95 la compatibilidad entre pensiones, lo que implica una antinomia; y
 - El **artículo 47, en sus fracciones IV y V, de la ley impugnada transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo, la reinserción social y el derecho de acceder a un cargo público**, al imponer como requisitos para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, **“No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos” y “Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad”**, respectivamente.

⁹ “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

26. En esos términos, el análisis de fondo se desarrollará, para efectos metodológicos, de la siguiente forma:

CONSIDERANDO	TEMA
SÉPTIMO	Análisis de los artículos 9, 63 y 131, que presuntamente condicionan el goce de las prestaciones de seguridad social, a que la entidad patronal haya enterado al Instituto de Seguridad Social local las cuotas, aportaciones y descuentos establecidos, y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario. (primer concepto de invalidez)
OCTAVO	Análisis del artículo 88, fracción III, en la porción normativa que dice <i>“en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado.”</i> (segundo concepto de invalidez)
NOVENO	Análisis del artículo 88, fracción III, en la porción normativa que dice <i>“y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.”</i> (segundo concepto de invalidez)
DÉCIMO	Análisis del artículo 47, fracción IV, que establece como requisito para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, <i>“No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.”</i> (tercer concepto de invalidez)
DÉCIMO PRIMERO	Análisis del artículo 47, fracción V, que establece como requisitos para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, <i>“Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad.”</i> (tercer concepto de invalidez)

27. **SÉPTIMO.** Análisis de los artículos 9, 63 y 131, que presuntamente condicionan el goce de las prestaciones de seguridad social a que la entidad patronal haya enterado al Instituto de Seguridad Social local las cuotas, aportaciones y descuentos establecidos y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario. En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que tales preceptos violan los derechos a la seguridad social y a la salud de los derechohabientes, al condicionar de manera injustificada el goce de las prestaciones de seguridad social, solo cuando la entidad patronal haya enterado al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH), de manera oportuna, las cuotas y aportaciones establecidas, y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario; de manera que, si el patrón no entera las cuotas y aportaciones, los trabajadores y sus beneficiarios no podrán gozar de esas prestaciones.
28. Los artículos 9, 63 y 131 de la ley impugnada expresamente determinan:

“Artículo 9. El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley. El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley.”

“Artículo 63. Los afiliados que por cualquier causa no perciban la totalidad de su sueldo o salario, o bien, que la entidad pública patronal no les realice el descuento de las cuotas establecidas en esta ley, solo podrán continuar disfrutando de los beneficios que la misma les otorga, mediante el pago de la totalidad de las cuotas que les correspondan; debiendo comunicar a la entidad pública patronal en la que laboran si se trata de una irregularidad, para que corrija lo necesario y expida la constancia que solicita el ISSTECH. Cuando la omisión exceda de un año, el ISSTECH cuantificará el capital constitutivo correspondiente y solicitará su pago a la entidad pública patronal, conforme a la normatividad reglamentaria aplicable.”

“Artículo 131. No podrán acceder a las prestaciones a cargo del fondo de préstamos y prestaciones sociales, aquellos servidores públicos afiliados, cuando la entidad pública patronal a la que pertenezcan se retrase u omita cuotas y aportaciones para el rubro de préstamos y prestaciones sociales o bien no entere los descuentos realizados a sus afiliados, por concepto de préstamos.”

29. Son **fundados** los argumentos que se hacen valer.
30. Este Tribunal Constitucional ha reconocido que las normas que permiten privar a cualquier trabajador del acceso a los servicios de seguridad social por causas que son ajenas a su voluntad resultan inconstitucionales, pues vulneran el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI¹⁰, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
31. En efecto, al resolver los **amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008**¹¹, sobre la constitucionalidad de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo lo siguiente:

“No pasa inadvertido que el último párrafo del artículo 25 reclamado establece que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, sin embargo, dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, pues es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.

En adición a lo anterior, este Tribunal Pleno observa que la suspensión de los derechos y prestaciones que contempla el artículo 25 reclamado en perjuicio de los trabajadores, contraviene el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en apartados precedentes quedó precisado que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, y que uno de esos mecanismos lo constituyen precisamente los regímenes de seguridad social que prevé el artículo 123 constitucional, como lo es, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Asimismo, se estableció que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias.

¹⁰ Constitución Federal.

“Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: (...)

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

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

(...)

¹¹ Resueltos por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de junio de dos mil ocho, por mayoría de nueve votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, segundo y tercero párrafos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo votó en contra.

En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de doce meses o dentro de un periodo de dieciocho meses, el instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social.

32. Estos razonamientos permiten concluir que, en atención al derecho al acceso a los servicios de salud, previsto en el artículo 4o. constitucional, y el derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 123 constitucional, que garantiza el acceso a servicios de salud que brindan las instituciones públicas de seguridad social, **no se puede restringir el acceso de los derechohabientes a los beneficios inherentes al seguro de salud, como la atención médica y hospitalaria, así como suministro de medicamentos, entre otras, por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social correspondientes, ya que se trata de una responsabilidad que concierne exclusivamente al Estado en su carácter de patrón y no a los trabajadores.**¹²
33. En ese sentido, se advierte que los preceptos impugnados (artículos 9, 63 y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas) condicionan el disfrute de los beneficios de la seguridad social de cualquier trabajador en dos vías, por un lado, a que el servidor público perciba de manera íntegra su sueldo o salario y, por otro, al entero oportuno de las cuotas y aportaciones que debe realizar la patronal al Instituto, o que éste no realice los descuentos a sus afiliados por concepto de préstamos.
34. El artículo 9, en su primera parte, sujeta el goce de los derechos de las prestaciones consignadas en la ley al entero oportuno que realicen las entidades políticas patronales al Instituto de Seguridad Social local, de las cuotas y aportaciones respectivas.
35. El artículo 63 impugnado condiciona a los afiliados el disfrute de los beneficios de seguridad social que la ley les otorga a la percepción de la totalidad de su sueldo o salario, o bien, que la entidad pública patronal no les realice el descuento de las cuotas establecidas en ese ordenamiento, debiendo pagar la totalidad de las cuotas respectivas para gozar de tales prestaciones; y aún le impone al trabajador el deber de comunicar a la entidad pública patronal donde labora si la omisión se trata de una irregularidad, a fin de que se corrija lo necesario y expida la constancia que solicita el Instituto de Seguridad Social del Estado.
36. Finalmente, el artículo 131 combatido establece que los servidores públicos afiliados no podrán acceder a las prestaciones a cargo del fondo de préstamos y prestaciones sociales cuando la entidad pública patronal a la que prestan sus servicios se retrase u omita las cuotas y aportaciones respectivas, o bien, no entere los descuentos realizados a sus afiliados por concepto de préstamos.
37. Como se observa, dichos preceptos sujetan el acceso a los servicios de seguridad social de los servidores públicos locales a causas ajenas a su voluntad, como es la falta de percepción de su sueldo o salario o que la entidad patronal respectiva no realice los descuentos que le impone la ley.

¹² Véase la jurisprudencia P.J.J. 188/2008, de rubro y texto: **"ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).** El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos incorporados a su régimen. Asimismo, el artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la propia Constitución, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias. En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el Instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social, sin que obste a lo anterior que el último párrafo del referido artículo 25, establezca que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, pues dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde." (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVIII, octubre de 2008, página 14, registro 168651).

38. Al respecto, se debe destacar que, en términos del artículo 15¹³ de la ley impugnada, **son obligaciones de la entidad pública patronal** enterar las cuotas y aportaciones en el tiempo y forma previstos en ese ordenamiento; la determinación y el entero de las aportaciones a su cargo, así como de las cuotas que deban descontar de las percepciones a sus servidores públicos, quedando sujetas al ejercicio de las facultades de comprobación que, en su caso, realice el Instituto de Seguridad Social del Estado de Chiapas.
39. Asimismo, el artículo 10¹⁴ de la citada ley establece la **obligación de las entidades públicas patronales de considerar en sus respectivos proyectos de presupuestos de egresos las aportaciones ordinarias o extraordinarias que deben enterar** al Instituto de Seguridad Social local de acuerdo con las disposiciones que establece la ley, y que su omisión no libera a la entidad respectiva de su obligación de pago.
40. Por su parte, el numeral 12¹⁵ del propio ordenamiento determina que **cada entidad pública es responsable de los daños y perjuicios que causaren a sus afiliados o a sus beneficiarios** cuando por falta de cumplimiento de las obligaciones que le impone esa ley no pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este ordenamiento, o bien, dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía.
41. En esa guisa, el artículo 52¹⁶ de la misma ley analizada establece que las **cuentas institucionales y los fondos** regulados por dicho ordenamiento se constituyen, entre otros, por las cuotas de los afiliados y las aportaciones de las entidades públicas patronales, así como las aportaciones extraordinarias que reciba de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos o sus organismos descentralizados.
42. Al respecto, el artículo 59¹⁷ de la referida ley establece que **las entidades públicas patronales deben retener del salario de cotización de sus servidores públicos afiliados, las cuotas establecidas en ese ordenamiento** y enterarlas quincenalmente junto con sus aportaciones al Instituto de Seguridad Social del Estado, a más tardar, el día veinte de cada mes, para la primera quincena del mes en curso, y el día cinco de cada mes para la segunda quincena del mes inmediato anterior; y que el entero de las aportaciones de las entidades públicas patronales de los pensionados, deberá realizarse a más tardar el día cinco de cada mes.
43. En ese orden, es de concluirse que los artículos 9, 63 y 131 impugnados condicionan el otorgamiento y disfrute de los beneficios y prestaciones de seguridad social de los servidores públicos locales al incumplimiento de la dependencia o entidad pública local de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos establecidos en la ley, siendo que ello depende de circunstancias ajenas al

¹³ **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.**

“Artículo 15. Las entidades públicas patronales tienen la obligación de enterar las cuotas y aportaciones, en el tiempo y forma previstos en esta ley.

Corresponde a las entidades públicas patronales la determinación y el entero de las aportaciones a su cargo, así como de las cuotas que deban descontar de las percepciones a sus servidores públicos, conforme a lo establecido en esta ley, quedando sujetas al ejercicio de las facultades de comprobación que, en su caso, realice el ISSTECH.”

¹⁴ **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.**

“Artículo 10. Las entidades públicas patronales, están obligadas a considerar en sus respectivos proyectos de presupuestos de egresos, las aportaciones ordinarias o extraordinarias que deben enterar al ISSTECH de acuerdo a (sic) las disposiciones que establece la ley; la omisión a lo dispuesto en el presente artículo no libera de la obligación de pago.”

¹⁵ **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.**

“Artículo 12. Cada entidad pública patronal es responsable de los daños y perjuicios que se causaren a sus afiliados o a sus beneficiarios, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo o de informar el monto de su salario de cotización, los ajustes que sufre, o cualquier otra que le imponga esta ley, no pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este ordenamiento, o bien, dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía, el ISSTECH, a través de la cuenta institucional de la entidad pública patronal o de los fondos correspondientes, será responsable del pago de los derechos de los afiliados y le otorgará las prestaciones que le correspondan siempre y cuando el mencionado fondo cuente con liquidez. En estos casos, la entidad pública patronal, está obligada a enterar o reintegrar al ISSTECH las cantidades que le correspondan, y será responsable del pago de los recargos y sanciones a los que haya lugar.

Los daños, perjuicios, recargos y sanciones con posterioridad a su determinación serán integrados al capital constitutivo de la entidad pública patronal que corresponda.”

¹⁶ **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.**

“Artículo 52. Las cuentas institucionales y los fondos se constituyen por:

I. Las cuotas de los afiliados y las aportaciones de las entidades públicas patronales.

II. Las aportaciones extraordinarias que reciba de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos o sus organismos descentralizados.

III. Los subsidios del Gobierno Federal, en su caso.

IV. Los rendimientos que se generen por las inversiones realizadas, así como los derechos o rendimientos generados por bienes inmuebles destinados a cada cuenta institucional.

V. Los recargos.

VI. Los intereses generados por préstamos, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtengan de las operaciones e inversiones realizadas, de conformidad con lo establecido en la ley.”

¹⁷ **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.**

“Artículo 59. Las entidades públicas patronales deberán retener del salario de cotización de sus servidores públicos afiliados, las cuotas establecidas en este ordenamiento y enterarlas quincenalmente junto con sus aportaciones al ISSTECH, a más tardar el día 20 de cada mes, para la primera quincena del mes en curso, y el día 5 de cada mes para la segunda quincena del mes inmediato anterior. El entero de las aportaciones de las entidades públicas patronales de los pensionados, deberá realizarse a más tardar el día 05 de cada mes”

trabajador, de manera que se restringe o menoscaba su derecho a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica, suministro de medicamentos e incluso el acceso al fondo de préstamos y prestaciones sociales regulados en el ordenamiento, lo que además contraviene la garantía de seguridad social.

44. Por otra parte, este Tribunal Pleno considera que, **de manera particular, el artículo 63 no cumple con un estándar de mínima racionalidad**, toda vez que el hecho de que un trabajador no perciba su sueldo de forma íntegra no significa de manera automática que éste no pueda enterar las cuotas de seguridad social correspondientes al Instituto.
45. Lo anterior es así sin que obste, como se adelantó, que el artículo 12 de la ley impugnada establezca que la dependencia o entidad morosa sea responsable de los daños y perjuicios que se causen a sus afiliados o a sus beneficiarios, derivado, precisamente, de la falta de cumplimiento de las obligaciones que le impone esa ley, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.
46. Similares consideraciones sostuvo este Alto Tribunal al determinar la invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al resolver la **acción de inconstitucionalidad 101/2014**¹⁸ en sesión de dieciocho de agosto de dos mil quince; así como la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, en la **acción de inconstitucionalidad 19/2015**¹⁹, en sesión de veintisiete de octubre de dos mil quince, asunto este último de donde derivó la **jurisprudencia P.J. 26/2016 (10a.)**²⁰, de rubro: **“SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES”**; e, incluso, destaca la diversa **acción de inconstitucionalidad 12/2016**, resuelta²¹ el nueve de julio del dos mil dieciocho, donde se declaró la invalidez del artículo 52 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, por condicionar el disfrute de los beneficios que el propio ordenamiento prevé al hecho de que los trabajadores estén al corriente en las cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones.
47. Asimismo, cabe mencionar que, en el aspecto que nos ocupa, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 95/2016**²², promovida por el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos, así como la diversa **controversia 94/2016**, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango de la misma entidad federativa, en sesiones públicas de veintidós y veintitrés de marzo de dos mil veintiuno,

¹⁸ Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por consideraciones adicionales, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁹ Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

²⁰ De texto: *“Los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantizan el acceso a servicios de salud y el derecho a la seguridad social, los cuales no pueden ser restringidos por la falta del entero oportuno de las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes. Lo anterior es así, debido a que el pago de las referidas sumas obedece a una responsabilidad que corresponde cumplir exclusivamente al patrón y no a los trabajadores, lo que significa que no es posible privar a estos últimos del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les son imputables directamente. De esta manera, como el artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California condiciona el disfrute de los beneficios de seguridad social de los trabajadores y sus familiares derechohabientes a que se reciban la totalidad de cuotas y aportaciones, esa norma general vulnera los derechos constitucionales referidos con anterioridad.”* (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 292, registro 2012806).

²¹ Por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 52 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

²² Por unanimidad de once votos: a favor de las propuestas del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de algunas consideraciones; el señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncia voto concurrente; la señora Ministra Esquivel Mossa, en contra de algunas consideraciones; el señor Ministro Franco González Salas reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebollo, en contra de algunas consideraciones y, reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones y reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat, con matices en algunas consideraciones; el señor Ministro Laynez Potisek reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de algunas consideraciones y reserva su derecho a formular voto concurrente.

respectivamente, declaró la invalidez de la sanción impuesta a los afiliados en el artículo 28 de la **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**²³, consistente en la suspensión inmediata de los servicios por la demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados.

48. Finalmente, este Pleno estima **válida** la porción normativa que dice: **“El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley”**, contenida en la parte final del artículo 9 impugnado, pues únicamente establece la posibilidad de que el servidor público local denuncie irregularidades ante el Instituto de Seguridad Social del Estado, en torno a la percepción regular de las cuotas y aportaciones previstas en la Ley analizada.
49. Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos **9**, en la porción normativa que dice: **“El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley”**, **63 y 131** de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 173, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte, por vulnerar el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
50. **OCTAVO. Análisis del artículo 88, fracción III, en la porción normativa que dice “en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”**. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, que dicha previsión vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de previsión social y legalidad, al condicionar la pensión a que el padre y la madre se encuentren dependientes económicamente del derechohabiente fallecido, pues restringe injustificadamente el acceso a los ascendientes del trabajador fallecido a una pensión por causa de muerte en igualdad de condiciones que los demás beneficiarios, máxime que éstos solo podrán gozar de este derecho cuando no existan otros beneficiarios de la misma pensión.
51. Alega que la dependencia económica no podría constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que éstas no pueden condicionarse a la satisfacción de exigencias injustificadas, sobre todo al aceptar que existe la compatibilidad de pensiones, por lo cual resulta evidente que los ascendientes del servidor público fallecido no dependían económicamente de éste cuando reciben una pensión propia, de manera que la norma excluye a los únicos beneficiarios de un trabajador que fallece, que no contaba con cónyuge, concubina, concubinario o descendientes, a la satisfacción de un requisito innecesario, pues dicha exigencia no se incorporó para el orden de prelación respecto de otros beneficiarios, sino como condicionante para su otorgamiento.
52. Afirma que el hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecido, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora su nivel de vida.
53. Finalmente, alega que lograr el equilibrio financiero del Estado no resulta un fin constitucionalmente legítimo que justifique la restricción del derecho a la seguridad social, pues no se puede condicionar el otorgamiento de la pensión de muerte so pretexto del equilibrio presupuestario de la entidad federativa; admitir esto permitiría plasmar hipótesis más difíciles de cubrir en contra del espíritu constitucional de la seguridad social.
54. Ahora, el artículo 88, fracción III, de la Ley impugnada establece lo siguiente:

“Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera.

II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos a falta de concubina o concubinario.

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.”

²³ Ley del Instituto del Crédito

“Artículo 28. La demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados, será causa para la suspensión inmediata de los servicios que les concede esta Ley por conducto del Instituto a los respectivos afiliados; una vez cubierto el total del adeudo en mora, dichos servicios serán reanudados.”

55. Son **infundados** los argumentos de la accionante donde cuestiona la constitucionalidad de la norma combatida con motivo de la dependencia económica que deben acreditar la madre o padre del servidor público fallecido para tener acceso a la pensión por causa de muerte de este último.
56. **Este Tribunal Pleno ya ha analizado una porción normativa de contenido idéntico a la impugnada en este asunto** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 91/2018**²⁴ en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veinte, donde se declaró la invalidez de la porción normativa **“en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”**, contenida en el artículo 92, numeral 1, fracción III, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, bajo las siguientes consideraciones:

*“Análisis de la porción normativa que condiciona al goce de la pensión a los ascendientes que hubiesen dependido económicamente de la o del servidor público fallecido. **Respecto del argumento vertido vía concepto de invalidez en el que se combate la condición que establece la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima, relativa a que el padre y/o la madre en el tercer orden de prelación para constituirse beneficiarios hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado fallecido para tener derecho al goce de la pensión por muerte, la Comisión actora argumenta que esa condición es una exigencia injustificada y por ello no puede constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que las pensiones no son concesiones gratuitas, ni generosas del Estado, sino que es un derecho que se gesta de las aportaciones del trabajador durante su vida laboral, aunque sea en una parte, aunado que el mismo precepto 92 señala que solamente a falta de cualquiera de los otros beneficiarios —cónyuge, hijos y concubinas o concubinarios— podrán la madre o el padre tener ese derecho, sin que se exija a los ascendientes en prelación la misma condición de dependencia económica, por lo que condicionar así solamente al padre y/o madre resulta en una condición injustificada y restrictiva del derecho a la seguridad social.***

Agrega la actora que el hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecido, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora el nivel de vida.

Argumentos que este Tribunal Pleno encuentra infundados, porque no basta la pretensión de mejorar el nivel de vida de una persona —padre o madre del afiliado o pensionado— para tener derecho a recibir en transmisión los beneficios de seguridad social del afiliado o jubilado, sino que el derecho de recibir los recursos de seguridad social de los que ya no hará uso el titular debido al hecho de muerte, encuentra una razonabilidad y justificación válida en que dicha transmisión sea destinada a la o las personas que sufran precisamente la contingencia del cese de los derechos de seguridad social debido al fallecimiento del pensionado o afiliado, a razón precisamente de que en algún momento de la vida del servidor público afiliado o pensionado la persona que tiene derecho a recibir los beneficios de seguridad social hubiese tenido un vínculo de dependencia económica con el afiliado o pensionado.

Máxime que, como se observa del parámetro constitucional que reconoce el derecho de seguridad social, claramente se establece como parte del principio de la previsión social la pretensión de satisfacer el bienestar y procurar el nivel de vida adecuado de los dependientes de los titulares del derecho a la seguridad social.

²⁴ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa **“en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”**, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebollo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

Lo que también se corrobora de las bases mínimas de la previsión social que se establecen de forma pormenorizada en el Convenio Internacional del Trabajo Núm. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, adoptado en Ginebra el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, como resultado de las proposiciones de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, de las que deriva que, precisamente en el rubro de pensión por sobrevivencia, en el que se establece garantizar la previsión social por lo menos al cónyuge y descendientes, lo que funciona en la lógica que ante la pérdida de los recursos por la muerte de quien fuera sostén familiar, o de quien ayudara al sostenimiento de otra persona, se exige que la norma de seguridad social garantice la continuidad de esa asistencia mediante el pago de una pensión por sobrevivencia, con el fin que los beneficiarios puedan seguir con una fuente de ingresos que garantice su bienestar.

De suerte que la dependencia económica justifica la transmisión de los derechos de seguridad social, y así se reconoce expresamente en la base mínima que convencionalmente se ha establecido para este derecho, es decir, el contenido del derecho a la seguridad social sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de la pensión de sobrevivencia a demostrar la necesidad de dependencia económica ante el caso de muerte del titular del derecho y beneficios de seguridad social, y con ello obtener la garantía de seguridad social ante la imposibilidad o presunción de no poder allegarse de ingresos, la cual incluso puede ser reducida en la medida de garantizar el ingreso complementario para la subsistencia, ya que solo así se puede garantizar el bienestar familiar finalidad que pretende el derecho a la seguridad social.

Requisito que incluso forma parte del contenido del derecho de la seguridad social, según está reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la ciudad de San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, de aquí en adelante, "Protocolo de San Salvador", en el artículo 9.1 mismo dispone²⁵ que en caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

Incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al contenido del derecho a la seguridad social ha afirmado que el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" establece que: "1) [t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2) [c]uando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto"²⁶.

Así también el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas al emitir la Observación General número 19, dispuso que el sistema de seguridad social en términos del artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe abarcar diversos riesgos e imprevistos sociales, tales como la muerte del afiliado a la seguridad social, a fin de proteger

²⁵ "Artículo 9

Derecho a la seguridad social

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

²⁶ Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Párrafo 180

ante la contingencia sufrida por los sobrevivientes y huérfanos por la muerte de quien fuera su sostén, proveyendo incluso de los gastos funerarios a los que se deba hacer frente²⁷.

Por lo que los Estados deben asegurar que dicho derecho de pensión por sobrevivencia u orfandad, sea otorgado sin discriminación alguna, evitando la exclusión de beneficiarios, además de garantizar que la asistencia de seguridad social asegure un nivel suficiente de las prestaciones, ello mediante criterios de suficiencia que deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan; de suerte que cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

De ahí, la razonabilidad de cubrir ante la contingencia de muerte la necesidad de quienes hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado, máxime que la condición de dependencia económica resulta en una medida razonable, proporcional y transparente, como se corrobora en los siguientes razonamientos.

En efecto, derivado que en el parámetro constitucional del derecho a la seguridad social se reconoce como principio, que la previsión social está destinada a proteger a la familia y a los dependientes para que ante ciertas contingencias se procure la supervivencia de esas personas a cuyo sostén contribuyó el trabajador fallecido, es claro que prima facie se puede concluir que la dependencia económica resulta una restricción válida para la transmisión de los derechos de seguridad social.

Ello es así, porque el destino y finalidad principal de la previsión social bajo el diseño de un sistema de reparto financiero pretende en suma garantizar, resguardar y amparar el sostenimiento de las familias para su subsistencia, así como el otorgamiento de servicios básicos para su bienestar como el servicio de salud, vivienda y protección ante la enfermedad y la vejez, o cualquier otra contingencia que perjudique el ingreso familiar, como es la muerte de quien aporte todo o parte del sostenimiento de los miembros del entorno familiar y de apoyo.

Luego, que el legislador local, en uso de la libertad legislativa que deriva del propio apartado B del artículo 123 constitucional, estableciera como requisito a la transmisión de derecho de seguridad social la verificación de la dependencia económica de las personas establecidas en el último orden de prelación para recibir los beneficios de seguridad social, a causa de muerte del titular del derecho a la seguridad social, no contraviene los principios de previsión social, porque dicho requisito, si bien restringe el derecho de recibir una pensión a causa de muerte del titular, constituye una restricción que encuentra una finalidad constitucionalmente válida e idónea para alcanzar el fin máximo de la previsión social: el bienestar de los dependientes.

²⁷ **Observación General número 19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

"2. Riesgos e imprevistos sociales

12. El sistema de seguridad social debe abarcar las siguientes nueve ramas principales de la seguridad social"

Sobrevivientes y huérfanos

21. Los Estados Partes también deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión. Las prestaciones deben incluir los gastos de los servicios fúnebres, en particular en los Estados Partes en que esos gastos son prohibitivos. Los sobrevivientes o huérfanos no deben ser excluidos de los planes de seguridad por motivos prohibidos de discriminación y

deben recibir asistencia para tener acceso a los planes de seguridad social, en particular cuando las enfermedades endémicas, como el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria privan, del apoyo de la familia y de la comunidad a un gran número de niños o personas de edad.

3. Nivel suficiente

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

4.

a) Cobertura 23. Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación basada en algunos de los motivos prohibidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos.

b) Condiciones

24. Las condiciones para acogerse a las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes. La supresión, reducción o suspensión de las prestaciones debe ser limitada, basarse en motivos razonables y estar prevista en la legislación nacional. "

En efecto, al correr el test de proporcionalidad a fin de verificar si la restricción encuentra una justificación constitucional, este Tribunal Pleno encuentra que establecer como restricción a la transmisión de los derechos de seguridad social el demostrar la dependencia económica se constituye como un requisito que persigue una finalidad válida y compatible con el derecho a la seguridad social, máxime que esta finalidad se reconoce expresamente en el contenido y alcance que deriva del parámetro de regularidad constitucional.

Luego, dicho requisito que cumple con una finalidad constitucionalmente válida²⁸, en tanto pretende garantizar que los recursos que se originaron del esfuerzo contributivo del servidor público y solidario del Estado como patrón, se destinan al cumplimiento de los ejes torales del sistema local de previsión social, el auxilio de las personas que en realidad se ven afectados ante la contingencia de muerte del servidor público. Por lo que la medida que condiciona el entregar la pensión por muerte al padre y/o madre que hubiesen sido dependientes económicos del servidor público fallecido constituye una medida que persigue una finalidad constitucional válida bajo los principios de previsión social.

Además, la medida legislativa resulta idónea²⁹ para lograr la consecución de los fines constitucionales que se persigue. Lo que se explica, porque al considerar la dependencia económica ante la falta de beneficiarios en el eslabón de prelación para obtener la pensión por muerte del servidor público, se garantiza de mejor modo el cumplimiento de los fines de la previsión social, porque dada la multiplicidad de conformación de un entorno familiar en el que no necesariamente por razón de lazos filiales se establecen dependencias apoyo y solidaridad, con motivo de las distintas formas en que los seres humanos establecen lazos sentimentales y de ayuda mutua por medio de relaciones intersubjetivas que establecen una familia dentro de un mismo domicilio o bien relaciones afectivas con dependencias no solo emocionales sino también económicas, es que interesa más a la consecución de los fines que emanan del principio de previsión social el demostrar la dependencia económica para conceder la transmisión de derechos de seguridad social, que el grado de filiación entre las personas, de ahí que la medida resulta idónea.

Aunado que la misma es necesaria³⁰ en tanto se estima que no existiría otra medida alternativa que garantizara de mejor modo el procurar el bienestar y sostenimiento de los dependientes ante la muerte del servidor público titular de los derechos de

²⁸ Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.) de rubro y texto: PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.

Época: Décima Época, Registro: 2013143, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 902.

²⁹ Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro y texto: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911, registro 2013152).

³⁰ Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), de rubro y texto: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad al derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914, registro 2013154).

seguridad social. Y especialmente, porque la misma resulta proporcional en sentido estricto³¹, en la medida que no restringe desproporcionalmente el derecho de los ascendientes a recibir la pensión por muerte del descendiente afiliado o pensionado al régimen de seguridad social del Estado de Colima.

Además este Tribunal Pleno estima que la porción normativa no condiciona el demostrar una dependencia económica total para tener derecho a gozar de la pensión por muerte del descendiente, sino que la norma al establecer entregar la pensión al padre y/o madre en caso que “hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”, deriva que la dependencia económica incluso puede ser parcial, siempre y cuando la misma se demuestre al momento de la contingencia de muerte, conforme a lo que señala el artículo 90 de la Ley impugnada³², por lo que el análisis de dependencia económica se realizará caso por caso, de acuerdo a dichas reglas.

Razón por la cual la condicionante establecida por el legislador del Estado de Colima resulta proporcional, en tanto permite que los derechos de seguridad social se transmitan ante la dependencia económica que ocurrió en vida del pensionado, lo que sí viene a mejorar el bienestar de los ascendientes y con ello a cumplir con el objetivo toral de la previsión social: la garantía de las condiciones mínimas de bienestar para el asegurado y sus dependientes sin importar hubiese sido total o parcial.

Esto es, la norma impugnada simplemente condiciona verificar que el padre o la madre fueron dependientes económicos (de forma total o parcial) del descendiente fallecido, a fin de que éstos actualicen el supuesto normativo y tengan derecho a recibir la pensión por muerte, lo que corrobora la proporcionalidad del requisito establecido por el legislador de Colima, máxime que en este mismo análisis constitucional se ha establecido que incluso los ascendientes pueden gozar de otra pensión de seguridad social derivada de la cotización al sistema de previsión social propio o de otra persona, es decir bajo una financiación diferente, lo que implica que los ascendientes pueden tener ingresos propios o de otras fuentes sin que ello signifique ausencia del supuesto de dependencia económica para obtener el derecho a recibir la pensión por muerte de su descendiente, en tanto la condición que ha establecido el legislador de Colima es proporcional en el sentido de que basta demostrar que el padre o madre hubiesen dependido económicamente del hijo afiliado para gozar de la pensión por muerte, lo que implica que esa dependencia pudo ser total o parcial.

Es así que este Tribunal Pleno encuentra que la condición que establece la porción normativa impugnada relativa a que el padre y/o madre hubiesen dependido económicamente del descendiente fallecido para tener derecho a recibir la pensión por muerte, resulta constitucional a la luz de los principios de previsión social, en tanto como se analizó supera el test de proporcionalidad; y de forma destacada porque encuentra coherencia en los fines que persigue el derecho a la seguridad social, sin que contradiga las bases mínimas que se han establecido en el parámetro de regularidad constitucional, máxime que expresamente se contempla la dependencia económica como característica de los beneficiarios para favorecer a los individuos que en realidad se ven afectados ante la contingencia de muerte de un trabajador del Estado.

³¹ Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de rubro y texto: “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894, registro 2013136).

³² “Artículo 90. Acreditación de edad y parentesco para ser beneficiario de una pensión

1. La edad y el parentesco de los servidores públicos y sus familiares beneficiarios se acreditará ante el Instituto en los términos de la legislación civil aplicable, y en su caso, la dependencia económica mediante procedimiento que se siga ante autoridad judicial o administrativa o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.”

Además, es infundado lo argüido por la Comisión actora en el sentido de que se violenta la garantía de igualdad porque en la lista de prelación de beneficiarios que establece el artículo 92 impugnado solamente se exige al padre y/o a la madre el requisito de demostrar dependencia económica, lo cual este Tribunal Pleno corrobora que no es así, en tanto, como se lee del propio artículo 92 impugnado³³ y el diverso 93 de la ley impugnada³⁴, la norma solamente establece la presunción legal en el caso de la o él cónyuge, concubina o concubino, e hijos menores de edad, para recibir la pensión sin necesidad de demostrar la dependencia económica.

En cambio, tratándose de un excónyuge, se debe demostrar que se ha recibido pensión de alimentos del servidor público fallecido, esto es, se precisa la misma condicionante de existencia de una dependencia económica para obtener la pensión por muerte. Mismo caso del supuesto de los hijos mayores de edad como beneficiarios, quienes solo tendrán derecho a la pensión de orfandad en caso de demostrar la dependencia económica a causa de imposibilidad parcial o total de trabajar.

Por tanto, es claro que el requisito de dependencia económica de los beneficiarios que tienen derecho a recibir los derechos de seguridad social a causa de muerte de quien cotizó en el sistema de seguridad social, encuentra una lógica en los fines propios que persigue la previsión social y supera el test de proporcionalidad en sentido estricto sin que afecte el principio de igualdad entre los sujetos que pueden tener la calidad de beneficiarios de una pensión por muerte del servidor público afiliado o pensionado.

En suma, considerando que la pensión por causa de muerte busca proteger la seguridad y bienestar de los dependientes o miembros de una familia, entendida en una concepción amplia y dinámica, conforme el concepto constitucional de familia que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha derivado de los principios constitucionales del artículo 4 de la Constitución Federal, es que ante el riesgo de la muerte del trabajador o pensionado la condición relativa a dependencia económica para gozar de una pensión por muerte, encuentra asidero constitucional sustentado en los principios de solidaridad, asistencia y ayuda mutua que responden no solo vínculos sanguíneos y afectivos sino también por la garantía de sobrevivencia y subsistencia que deben ser protegidas por el sistema de previsión social.

Máxime que, como se ha reiterado, la pensión por causa de muerte no es una concesión gratuita o generosa, sino que constituye un seguro que se activa con la muerte del trabajador o pensionado y deriva directamente de las aportaciones que éste haya hecho por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de los dependientes o quienes sufran directamente la contingencia de la falta de recursos después de acaecida la muerte del trabajador; así el disfrute de ese derecho busca hacer efectiva la garantía de la previsión social, orientada a otorgar tranquilidad y bienestar de los familiares y/o dependientes del trabajador o pensionado fallecido.

³³ **“Artículo 92.** Prelación de derechos de beneficiarios

1. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera;

II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos solos a falta de concubina o concubinario; o

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

2. Las personas divorciadas no tendrán derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando las personas divorciadas disfrutasen de la pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias o si viviesen en concubinato.”

³⁴ **“Artículo 93.** Derechos de pensión de orfandad por fallecimiento del afiliado

1. Tratándose de los hijos del afiliado o pensionado, para recibir la pensión deberán ser menores de dieciocho años o bien hasta veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior con reconocimiento oficial de la Secretaría de Educación Pública.

2. Los hijos del afiliado o pensionado que sean mayores de dieciocho años, pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, acreditado por dictamen emitido por institución de seguridad social o en su caso por el Instituto, o bien declarados en estado de interdicción por autoridad judicial, recibirán la pensión hasta en tanto subsista la incapacidad.”

A mayor abundamiento, cabe señalar que en el marco del derecho social, diversos ordenamientos prevén el derecho de los dependientes económicos a percibir los beneficios derivados de las prestaciones otorgadas en favor de los sujetos de ese tipo de normas; así, el numeral 501, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, establece que tienen derecho a recibir indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de un acto delincuencia, a falta de cónyuge supérstite, hijos y ascendientes, las personas que dependían económicamente del trabajador, quienes concurren con la concubina o concubino.

Asimismo, el artículo 78 de la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece que los beneficiarios legales del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los familiares derechohabientes que establece la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida (hijos, cónyuge supérstite, concubina, concubinario, madre o padre, otros ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado); que el trabajador deberá designar beneficiarios sustitutos, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales; y que a falta de beneficiarios legales y sustitutos, la entrega del numerario correspondiente al saldo de la cuenta individual se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, entre quienes se encuentran, como se ha señalado, las personas que dependían económicamente del trabajador.

Por su parte, la Ley Agraria, en su numeral 18, fracción V, dispone que cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el orden de preferencia siguiente: cónyuge, concubina o concubinario, uno de los hijos, uno de los ascendientes o “cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él”.

Lo que corrobora que la condicionante de dependencia económica para la transmisión de derechos de seguridad social se prevé como medio idóneo en diversos campos que corresponden al derecho social, al reconocer en favor de los dependientes económicos, el derecho a recibir los beneficios derivados de las normas que lo regulan.

Por otra parte, la medida que se analiza tampoco trasgrede el principio de progresividad que permea los derechos económicos sociales y culturales³⁵, en tanto que la condicionante que estableció el legislador del Estado de Colima no constituye una medida regresiva al régimen de seguridad social que establece el legislador de Colima, pues de los sistemas de pensiones que se prevenían con anterioridad a la emisión de la ley impugnada no se desprende que la pensión a causa de muerte del servidor público afiliado o pensionado permitiera recibir dicho beneficio sin demostrar la dependencia económica con el trabajador fallecido. Aunado a que los artículos transitorios de la legislación impugnada regulan el régimen de los servidores públicos en transición.

Y, especialmente, porque como se ha venido corroborando a lo largo de este análisis no se trasgreden las bases mínimas que establece el contenido del derecho a la seguridad social de acuerdo al parámetro de regularidad constitucional, el cual reconoce que la dependencia económica de la cónyuge o los hijos puede condicionar el goce de la pensión en el rubro de sobrevivencia, luego es que

³⁵ Tesis: 2a.JJ. 35/2019 (10a.), de rubro y texto: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 980, registro 2019325).

incluso la medida diseñada por el legislador de Colima no atenta contra la obligación del Estado mexicano de garantizar los pisos mínimos establecidos para el goce de derechos humanos y por el contrario se verifica que incluso se amplía el criterio de protección al contemplar a sujetos diversos para constituirse como beneficiarios de una pensión por sobrevivencia, lo cual resulta acorde con el principio de progresividad.

Por último, este Tribunal Pleno advierte que no procede el análisis solicitado por la Comisión actora para verificar si la condición de requerir que los ascendientes hubiesen dependido económicamente del descendiente afiliado o jubilado fallecido, impide alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que nace de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en la ciudad de Nueva York en septiembre de dos mil quince, en tanto que dicho documento no forma parte del parámetro de regularidad constitucional³⁶ que reconoce el derecho de seguridad social y establece los principios y bases mínimas de la previsión social, el cual ya se ha analizado y por el que se concluye que la medida relativa a condicionar dependencia económica parcial o total de los ascendientes resulta constitucional al perseguir uno de los fines básicos de la previsión social, como es el bienestar de los dependientes económicos ante la muerte del trabajador titular de los derechos de seguridad social, aunado que resulta idónea, necesaria y proporcional.

Con base en los razonamientos hasta aquí elaborados, este Tribunal Pleno concluye que la porción normativa impugnada de la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima que dice: “en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado” resulta válida, al ser conforme con el derecho de seguridad y previsión social que reconoce el artículo 123, apartado B, fracción XI, así como el numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9 del Protocolo de San Salvador, y las normas mínimas de seguridad social, establecidas en el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo. “

57. Atento a que la porción normativa impugnada en este asunto es **de contenido sustancialmente similar** a la que fuera analizada en el precedente derivado de la **acción de inconstitucionalidad 91/2018, las consideraciones plasmadas en este precedente resulten aplicables en sus términos.**
58. Asimismo, cabe destacar que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el **amparo en revisión 347/2020** en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, sostuvo, por unanimidad de cinco votos³⁷, la constitucionalidad del artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al prever que los ascendientes deban acreditar haber dependido económicamente del trabajador asegurado, a efecto de acceder a una pensión con motivo de la muerte de éste, conforme a los siguientes razonamientos:

“Violación al derecho de seguridad social

En otro de sus argumentos, la recurrente manifiesta que el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado contraviene el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al exigir que los ascendientes deban

³⁶ Jurisprudencia P.J.J. 20/2014 (10a.), de rubro y texto: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.** El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.” (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, registro 2006224).

³⁷ Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmin Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek.

acreditar haber dependido económicamente del trabajador asegurado, a efecto de acceder a una pensión con motivo de la muerte de éste, no obstante que la disposición constitucional no establece restricción alguna para que los beneficiarios accedan a las prestaciones derivadas del derecho a la seguridad social.

La porción normativa combatida establece lo siguiente:

Artículo 131. El orden para gozar de las Pensiones a que se refiere este artículo por los Familiares Derechohabientes será el siguiente:

(...)

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, **en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado:**

Como se observa, el legislador estableció un orden de prelación entre los familiares derechohabientes para acceder a una pensión por causa de muerte de una persona trabajadora o pensionada, de tal manera que solo a falta de cónyuge, concubina o concubinario e hijos, los ascendientes tendrán derecho, conjuntamente o por separado, a dicha pensión siempre que acrediten haber dependido económicamente de la persona asegurada.

Es infundado el agravio de la recurrente, en tanto que el artículo impugnado no contraviene el derecho de seguridad social de los familiares derechohabientes del trabajador, específicamente, a sus ascendientes, al exigir que éstos deban acreditar que dependieron económicamente de él, por tratarse de un elemento propio del derecho de seguridad social, como se expondrá a continuación.

La base constitucional que reconoce el derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado está prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto señala:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

(...)

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

(...)

Como se observa, el artículo transcrito prevé las bases mínimas de previsión social dirigidas a garantizar la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado, así como de sus familiares, para lo cual se estableció a nivel constitucional la protección en caso de invalidez, vejez y muerte.

En el ámbito internacional, el derecho a la seguridad social se reconoce a favor de todas las personas en los artículos XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,³⁸ 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,³⁹ 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

³⁸ Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

³⁹ Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Culturales,⁴⁰ y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴¹.

Asimismo, las bases mínimas de las prestaciones a que se refiere este derecho humano se encuentran precisadas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.⁴² Como parte de dichas bases se encuentra la concesión de prestaciones de sobrevivientes, con motivo de la muerte del sostén de la familia, con las cuales se busca garantizar los medios de subsistencia de las personas dependientes.

Dado el principio de interdependencia, como lo ha expresado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, debe recordarse que el derecho a la seguridad social contribuye en gran medida a reforzar el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la protección de la salud, a la alimentación, al mínimo vital, a la protección de la niñez, de la familia o de las personas con discapacidad, entre otros. Lo anterior, en el entendido de que dicha vinculación no releva al Estado de adoptar medidas para complementar la protección que otorgan las prestaciones de seguridad social, y esas medidas destinadas a los demás derechos no constituyen tampoco un sustituto a la creación de sistemas de seguridad social.⁴³

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁴ ha establecido jurisprudencia en relación con el derecho de seguridad social, a partir de la interpretación de los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3.j), 45.b), 45.h) y 46 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y; 9 del Protocolo Adicional a esa Convención en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En cuanto a los criterios aplicables en este asunto, la Corte Interamericana ha sostenido que el derecho a la seguridad social busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla. Asimismo, ha señalado que la seguridad social debe ser ejercida de tal modo que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso.

De esa manera, la Corte Interamericana ha resaltado el papel del derecho de la seguridad social como garantía de otros derechos, al contribuir en gran medida a reforzar el ejercicio de diferentes derechos económicos, sociales y culturales.

A partir de las consideraciones expuestas, queda claro que de conformidad con el marco constitucional y convencional, el derecho a la seguridad social en favor de los trabajadores del Estado debe extenderse en favor de sus familiares; no obstante, ello no implica que este derecho sea extensible a la totalidad de las personas que sostienen algún vínculo familiar con el trabajador sino está condicionado a aquéllos que hubieran guardado una relación de dependencia con él.

⁴⁰ Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

⁴¹ Artículo 9

Derecho a la Seguridad Social

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

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

⁴² En relación con la validez de ese tratado internacional, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P.J.J. 22/2013 (10a.), de rubro: "CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, página 5, registro digital: 2003953.

⁴³ Observación General Número 19, 39°. Período de Sesiones, El derecho a la seguridad social (artículo 9), párrafo 28. El Comité es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, y fue establecido por resolución del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas en resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985, para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a ese Consejo en la Parte IV de ese Pacto Internacional.

⁴⁴ Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú. Sentencia de 21 de noviembre de 2019.

En efecto, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 91/2018,⁴⁵ el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado abarca los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias, así como una pensión por sobrevivencia ante la muerte del servidor público a fin de no dejar en desamparo a sus beneficiarios, familiares o personas cuya sobrevivencia dependiese del trabajador; previsión que funciona bajo la lógica de la pérdida de los recursos por la muerte de quien fuera el sostén familiar.

De esa manera, de conformidad con las bases mínimas del derecho a la seguridad social, se concluyó que la dependencia económica es una exigencia propia de dicho derecho. En el caso de la pensión originada por la muerte de un trabajador, ésta busca garantizar la continuidad de tal sobrevivencia mediante el pago de una pensión, conforme a la gradualidad debida ante los años de cotización, a fin de que los beneficiarios puedan continuar recibiendo una fuente de ingresos ante la imposibilidad o presunción de no poder allegarse de ellos.

Lo anterior, en tanto el parámetro constitucional del derecho a la seguridad social, reconoce como parte del principio de previsión social, la pretensión de satisfacer el bienestar y procurar el nivel de vida adecuado de los dependientes de los titulares del derecho a la seguridad social. De esa manera, el derecho de recibir una pensión encuentra una razonabilidad y justificación válida en que dicho otorgamiento sea destinado a las personas que sufren las contingencias del cese de los derechos de seguridad social, como consecuencia de la muerte del trabajador.

Tales consideraciones resultan acordes con las bases contenidas en el Convenio 102, emitido por la Organización Internacional del Trabajo, respecto al rubro de la pensión por sobrevivencia, en el que se establece la obligación de los Estados parte de garantizar la previsión social por lo menos al cónyuge y descendientes, lo que tiende a asegurar la continuidad de los ingresos necesarios para la subsistencia de las personas que dependían de quien fuera el sostén familiar.

Lo anterior quedó reiterado en la Recomendación 67, sobre la seguridad de los medios de vida, de la Organización Internacional del Trabajo,⁴⁶ en cuyo anexo se estableció como un principio normativo tratándose de la muerte del jefe de familia, el pago de las prestaciones de sobrevivientes, las cuales deberían pagarse cuando se presuma que la pérdida de los medios de vida de la familia estuviera motivada por la muerte de su jefe, entre quienes se estableció la viuda del asegurado, así como sus hijos.

En consecuencia, contrariamente a lo que sostiene la recurrente, la dependencia económica es un elemento propio del derecho a la seguridad social, al garantizar la protección de la familia, en particular, de aquéllos que estaban a cargo de la persona asegurada; de tal modo, que ante la muerte de este último puedan acceder a una pensión que les permita asegurar costear los bienes y servicios a cuyo sostén el trabajador o trabajadora fallecida aportaba.

⁴⁵ Fallada en sesión de 25 de mayo de 2020, por mayoría de ocho votos (Votaron en contra los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat), por lo que se refiere a la constitucionalidad del artículo 92, numeral 1, fracción III, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, en la porción normativa ***“en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”***, al considerar que no contraviene el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal.

⁴⁶ R67-Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (número 67).

13. Las prestaciones de sobrevivientes deberían pagarse cuando se presuma que la pérdida de los medios de vida de la familia está motivada por la muerte de su jefe.

(1) Las prestaciones de sobrevivientes deberían pagarse: a) a la viuda del asegurado; b) por los hijos, hijastros, hijos adoptivos y, a reserva de que estuvieren inscritos anteriormente como personas a su cargo, por los hijos ilegítimos de un asegurado o de una asegurada que los mantenía; c) en las condiciones determinadas por la legislación nacional, a la mujer que no estando casada haya cohabitado con el de cujus.

(2) La prestación de viudedad debería pagarse a la viuda que tenga a su cargo un hijo por el cual se pague una prestación familiar o que, al fallecimiento de su marido o después, quede inválida o alcance la edad mínima a la que pueda solicitar la prestación de vejez; una viuda que no reúna ninguna de estas condiciones debería recibir una prestación de viudedad durante un período mínimo de varios meses, y, después, si estuviere desempleada, hasta que se le pueda ofrecer un empleo conveniente, una vez terminada la preparación que pudiere ser necesaria.

(3) Deberían pagarse prestaciones familiares por todo hijo en edad escolar o por aquel que, siendo menor de dieciocho años, continúe su educación general o profesional.

Por tales razones, esta Segunda Sala concluye la constitucionalidad del artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en tanto que no viola el derecho de seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever el requisito de dependencia económica.

Violación al derecho de igualdad y no discriminación

En otro de sus argumentos, la parte recurrente alega que es incorrecto que el artículo impugnado no viole el derecho de igualdad y no discriminación, pues establece una diferenciación injustificada entre los ascendientes y el resto de los familiares derechohabientes (cónyuge, concubina, concubinario e hijos), al exigírseles acreditar haber dependido económicamente de la persona asegurada. Asimismo, sostiene que el Juez Federal debió concluir la inconstitucionalidad del artículo reclamado al no permitir la presunción legal de la necesidad de alimentos.

A juicio de esta Segunda Sala es infundado el agravio de la parte recurrente, en tanto que el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no contraviene el derecho de igualdad y no discriminación como se justifica a continuación.

El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de igualdad y no discriminación en los términos siguientes:

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

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

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

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

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

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁷ ha interpretado este derecho como un principio de carácter complejo, el cual subyace toda la estructura jurídica y, por tanto, constituye un límite a la actuación de los poderes estatales. De esa manera, cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta.

En particular, impone al legislador los deberes siguientes:

a) Un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y;

⁴⁷ En ese sentido, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 9/2016, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL." Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 34, septiembre de 2016, tomo I, página 112, registro digital: 2012594.

b) Un mandato de tratamiento desigual, conforme al cual, al crearse una disposición debe preverse eventuales diferencias entre supuestos de hecho distintos.⁴⁸

De esa manera, aunque el legislador tiene libertad configurativa para crear el sistema jurídico -acotada a las competencias constitucionalmente establecidas-, lo cierto es que dicha potestad no es ilimitada, ya que al crear el ordenamiento legal debe atender a los derechos humanos constitucionalmente reconocidos y, particularmente, dada su transversalidad en el sistema jurídico, al principio de igualdad y no discriminación,⁴⁹ por lo que en la creación de cualquier disposición deberá cerciorarse que tales mandatos constitucionales se cumplan.

Al respecto, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues debe distinguirse entre la distinción y la discriminación. Así, mientras que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, la segunda implica una diferencia arbitraria que genera un menoscabo de los derechos humanos.

En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no prohíbe todas las distinciones de trato, para lo cual ha marcado la diferencia entre "distinciones" y "discriminaciones". Las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos.

Asimismo, ha señalado que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación, determina que los Estados "deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos."⁵⁰

En la interpretación del derecho de igualdad se han distinguido dos dimensiones. Una formal, relativa a la protección contra diferenciaciones o tratos arbitrarios, la cual se compone por una parte de la igualdad ante la ley entendida como la uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades y, por otra, de la igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Por otro lado, la segunda dimensión se refiere al aspecto sustantivo o de hecho, el cual radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover, o bien disminuir los obstáculos de cualquier índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

En ese sentido, el principio de igualdad está vinculado con la no discriminación, en tanto que el deber de un mismo trato, tanto material, como formalmente, prohíbe cualquier discriminación, exclusión o preferencia de una persona sobre otra, con base en elementos subjetivos cuyo establecimiento normativo resulte discrecional e injustificado.

Ahora bien, esta Segunda Sala ha señalado que el estudio relativo a si una norma es contraria o no al principio de igualdad, supone una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que uno de ellos no puede ser discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de

⁴⁸ Ello se desprende de la jurisprudencia 2ª/J. 64/2016 de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE". Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 31, junio de 2016, tomo II, página 791, registro digital: 2011887.

⁴⁹ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 1ª/J. 45/2015 que esta Segunda Sala comparte, de rubro: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL". Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 19, junio de 2015, tomo I, página 533, registro digital: 2009405.

⁵⁰ Cfr. Caso Artavia Murillo y otros ("fecundación in vitro") vs. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de septiembre de 2012. Página 134. Párrafos 285 y 286.

normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto.

Lo anterior deriva de la jurisprudencia 2a./J.42/2010, que lleva por título: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA".⁵¹

De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable para realizar tal diferenciación; que persiga una finalidad constitucionalmente válida y sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

De acuerdo con lo expuesto al analizar el derecho de la seguridad social, éste abarca tanto a los trabajadores que prestan sus servicios como a sus familiares, los cuales podrán acceder a la asistencia médica y demás servicios y prestaciones en la forma y proporción que determine la ley; de tal manera, que su goce y disfrute no puede sujetarse a algún tipo de condición que se traduzca en alguna forma de discriminación.

A partir de las consideraciones anteriores, queda claro que de conformidad con los artículos 1° y 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la seguridad social en favor de los trabajadores del Estado debe extenderse en favor de sus familiares, en condiciones de igualdad.

A efecto de analizar el modo en que se encuentra regulado el derecho de acceso a la seguridad social en favor de los familiares de los trabajadores del Estado, es necesario tener en cuenta los artículos 6, fracciones XII, XXV y XXVI, 8, 41, fracción V, y 49 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de los cuales se advierte que por familiares derechohabientes se entenderá al cónyuge, la concubina o concubinario, las hijas e hijos menores de dieciocho años, así como aquéllos mayores de dicha edad cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica o discapacidad, lo que deberá comprobarse mediante el certificado médico correspondiente.

También tendrán tal carácter las hijas e hijos hasta la edad de veinticinco años siempre que acrediten estar realizando estudios de nivel medio superior o superior, así como los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado.

Los familiares descritos tendrán derecho a los servicios de seguridad social siempre que el trabajador o pensionado también tenga derecho a los seguros, prestaciones o servicios y no cuenten por sí mismos de derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en la propia ley o algunos otros similares.

A efecto de acreditar la edad y parentesco mencionados, los trabajadores y sus familiares deberán comprobarlo conforme a la legislación civil aplicable; mientras que la dependencia económica podrá demostrarse mediante informaciones testimoniales ante la autoridad judicial o administrativa, o bien con la documentación expedida por otras autoridades.

Los familiares de los derechohabientes tendrán derecho a los servicios del seguro de salud en caso de enfermedad, en iguales condiciones que el trabajador derechohabiente, así como al seguro de pensión y al de sobrevivencia, en caso de fallecimiento del pensionado, en las condiciones que el legislador establezca.

Los trabajadores están obligados a proporcionar al Instituto y a las Dependencias o Entidades en las que presten sus servicios, la información general relacionada con las personas que podrán considerarse como Familiares Derechohabientes y podrán exigir su registro.

⁵¹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, abril de 2010, página 427, registro digital: 164779.

Ahora, de acuerdo con los artículos 129, 130, 131, 132, 133 y 135 de la ley del Instituto señalado, la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, siempre que hubiere cotizado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por tres años o más. Para gozar de ellas se atenderá al siguiente orden de prelación:

a) El cónyuge supérstite sólo si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de dieciocho años o mayores de dieciocho años pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo.

b) A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en el párrafo anterior.

c) A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado.

La cantidad total a que tengan derecho los beneficiarios, se dividirá por partes iguales entre ellos. Cuando fuesen varios los beneficiarios de una pensión y alguno de ellos perdiese el derecho, la parte que le corresponda será repartida proporcionalmente entre los restantes.

Los familiares derechohabientes, en el orden mencionado, tendrán derecho a una pensión equivalente al cien por ciento de la que hubiese correspondido al trabajador por invalidez o a la pensión que venía disfrutando el pensionado y a la gratificación anual a que tuviera derecho el pensionado.

Asimismo, se prevé que si otorgada la pensión aparecieren otros familiares con derecho a la misma, se les hará extensiva, pero percibirán su parte a partir de la fecha en que sea recibida la solicitud en el Instituto, sin que puedan reclamar el pago de las cantidades cobradas por los primeros beneficiarios.

Por otro lado, la ley prevé diversos supuestos por los que los familiares derechohabientes pueden perder el derecho de recibir una pensión. Así, tratándose de las hijas e hijos del trabajador cuando lleguen a cumplir los dieciocho años de edad, siempre que no se encuentren realizando estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan un trabajo, o bien estén incapacitados legalmente o imposibilitados físicamente para trabajar.

De igual manera, concluirá el derecho del cónyuge, concubina o concubinario de recibir una pensión al contraer nupcias o llegar a vivir en una situación de concubinato. Finalmente, el legislador estableció el fallecimiento del familiar derechohabiente como causa para la extinción del derecho a percibir la pensión.

Por otro lado, la ley prevé que la divorciada o divorciado no tendrán derecho a recibir la pensión de quien haya sido su cónyuge, salvo que a la muerte de él estuviera aportándoles alimentos por condena judicial y, siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario, así como ascendientes con derecho a la misma.

En ese orden de ideas, se advierte que una vez acreditadas las condiciones para ser considerados como familiares derechohabientes, la ley permite que al existir más de un familiar con derecho a la pensión por causa de muerte de trabajador, ésta sea disfrutada por todos ellos de manera concurrente, salvo tratándose de los ascendientes quienes únicamente tendrán derecho a ella cuando no existan cónyuge, concubino o concubina, o bien alguna hija o hijo.

No obstante, contrariamente a lo que sostiene la recurrente, tal diferenciación no es arbitraria.

En efecto, como se expuso, el artículo 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el derecho a la seguridad social de los trabajadores del Estado también se extiende en favor de sus familiares; asimismo, el Convenio 102, emitido por la Organización Internacional del Trabajo prevé el seguro de sobrevivientes, respecto al cual únicamente vincula a la protección de cónyuges e hijos.⁵²

De esa manera, esta Segunda Sala concluye que el legislador cuenta con libertad configurativa para establecer un orden de preferencia que atienda a tales mínimos, al que además podría incluir a otros familiares, con las condiciones o modalidades que estime convenientes.

Por tanto, la distinción que el artículo 131, fracción III de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado realiza en relación con el derecho de los ascendientes de acceder a una pensión por causa de muerte, en ningún modo contraviene el principio de igualdad, pues sólo atiende a un orden de preferencia cuyo origen obedece a las circunstancias de hecho en que se ubica cada uno de los beneficiarios de los trabajadores.

Además, tal prelación se justifica si se atiende a que una pensión originada por causa de muerte tiene como propósito cubrir la parte que el trabajador aportaba a la subsistencia del núcleo familiar conformado por el cónyuge, concubina o concubinario e hijos, ya sean menores de edad o mayores que se encuentren estudiando, o bien estén impedidos para trabajar con motivo de una discapacidad o una enfermedad crónica.

Tal finalidad tiene como origen una presunción de dependencia económica, en el caso de los hijos menores de edad o mayores que se encuentren estudiando o estén impedidos para trabajar como consecuencia de una discapacidad o enfermedad crónica, y de obligación recíproca de alimentos tratándose de cónyuges y concubinos.

Lo anterior, tiene explicación en tanto que la situación jurídica que guarda el cónyuge, la concubina o el concubinario, así como los hijos, respecto al trabajador o asegurado, es diferente de aquella que tiene con sus ascendientes, pues se origina con motivo de actos y hechos jurídicos distintos, los cuales dan lugar a derechos y obligaciones específicas.

Así, tratándose de una relación suscitada con motivo del matrimonio o concubinato se parte de un vínculo con una intención de permanencia, del cual se deriva un deber de ayuda mutua entre cónyuges o concubinos, mientras que en el caso de los hijos se origina una obligación alimentaria respecto a ellos, como consecuencia de la maternidad o paternidad.

Tales circunstancias dan lugar a la existencia de una presunción de dependencia económica que, si bien no se actualiza respecto de los ascendientes del asegurado, ello no impide que existan casos en los que éstos se ubiquen en dicha situación, al acreditar haber guardado un estado de necesidad respecto al trabajador para garantizar su subsistencia.

De ese modo, contrariamente a lo señalado por la recurrente el hecho de que la presunción legal de la necesidad de alimentos no se actualice a diferencia de lo que sucede con el cónyuge, concubina, concubinario e hijos del trabajador, lo cierto es que ello no se traduce en una violación de su derecho de igualdad, pues el legislador, en uso de su facultad configurativa, decidió reconocer el derecho de los ascendientes que hubieran dependido económicamente del trabajador de acceder a una pensión derivada de su muerte, para lo cual tienen la posibilidad de allegar los medios probatorios que estimen convenientes a efecto de comprobar haber sido dependientes del trabajador o pensionado.

⁵² **Artículo 61.- Las personas protegidas deberán comprender:**

a) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
b) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
c) sea, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas."

Similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala al resolver, por unanimidad de votos, el amparo en revisión 1282/2017, fallado en sesión de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

Consecuentemente, son infundados los argumentos de la parte recurrente, debido a que el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no viola el derecho a la igualdad y no discriminación.

Violación al derecho de libertad de trabajo

En otro de sus agravios, la recurrente combate la decisión del juzgador federal, al señalar que el artículo reclamado vulnera el derecho humano a ejercer un trabajo remunerado, pues es condición para acceder a una pensión por ascendencia no recibir ingreso alguno, lo que trasgrede los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Es infundado el agravio señalado, en tanto que el requisito de dependencia económica que deben satisfacer los ascendientes de un trabajador al servicio del Estado, a efecto de acceder a una pensión originada como consecuencia de su muerte, no implica una violación al derecho de libertad de trabajo.

En efecto, el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la recurrente afirma vulnerado con la disposición controvertida, dispone:

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

En relación a este precepto constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/1998⁵³ el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la libertad de trabajo se sujeta a los siguientes lineamientos:

⁵³ Fallada el veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve, aprobada por unanimidad de diez votos. Ausente: Ministro Aguinaco Alemán.

a) A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

b) El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros.

c) También podrá vedarse por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Asimismo, se sostuvo que la libertad de trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que su ejercicio está condicionado a que: (I) la actividad realizada sea lícita; (II) que no afecte derechos de terceros; y (III) que no se afecten derechos de la sociedad en general.

En cuanto al primer presupuesto, el referido derecho humano cobra vigencia en la medida en que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la aludida libertad no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro.

Finalmente, el tercer presupuesto implica que el derecho humano será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, “existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado”.

Lo anterior se desprende de la jurisprudencia P./J. 28/99 que se lee bajo el rubro: “LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”⁵⁴

En ese orden de ideas, no tiene razón la recurrente al sostener que el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vulnera el derecho de libertad de trabajo, al sujetar el otorgamiento de una pensión a la condición de que no ejerza empleo alguno.

Ello en tanto que la justificación para tener derecho es el estado de necesidad que guardaba respecto al trabajador o pensionado a efecto de garantizar su supervivencia; cuestión que no se traduce en que el familiar derechohabiente esté imposibilitado a dedicarse a alguna actividad productiva, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo.

De esa manera, no se ve limitado el derecho de los ascendientes a ejercer un trabajo, en tanto que dicha circunstancia no impide que pueda actualizarse el supuesto normativo previsto en la disposición impugnada, al acreditarse haber dependido económicamente del trabajador al ser insuficiente lo que percibe para garantizar su subsistencia, lo cual, en todo caso, estará sujeto a prueba.

Refuerza el argumento anterior, si se atiende a los artículos 131, fracción I, 134 y 135 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de los cuales se advierte que el legislador previó que los hijos mayores de dieciocho años puedan acceder a una pensión por orfandad, siempre que, entre otros requisitos, no ejerzan trabajo alguno; exigencia que no se actualiza tratándose de los ascendientes.

Así, la condición de dependencia económica establecida en la porción normativa combatida no implica una afectación a la libertad de trabajo de los ascendientes, así como al derecho de aprovecharse del producto generado por ella.

Máxime que se reitera, es posible que existan casos en los que los ascendientes a pesar de dedicarse a una actividad económicamente remunerada, sean insuficientes los ingresos que perciban, de tal manera que no le sea posible satisfacer todos los gastos que implica tener una vida digna y decorosa, circunstancia que de ser así,

⁵⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, página 260, registro digital 194152.

podría hacer procedente el acceder a la pensión por ascendencia, si se acredita el extremo de la dependencia económica, esto es, que la satisfacción de sus necesidades estaba sujeta al apoyo continuo y permanente por parte del trabajador asegurado.

En consecuencia, contrariamente a lo alegado por la recurrente, el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no contraviene el artículo 5° de la Constitución Federal.

Violación al derecho de seguridad jurídica

En otro de sus agravios, la recurrente sostiene que contrariamente a lo concluido por el Juez de Distrito, el artículo reclamado trasgrede el derecho a la legalidad, seguridad y certeza jurídica, al privársele de su derecho a la seguridad social, específicamente, a recibir una pensión por ascendencia, pues para ello se le exige acreditar la dependencia económica respecto a su hijo finado.

Al respecto, el artículo 14 de la Constitución Federal, prevé lo siguiente:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De la disposición constitucional transcrita, es posible advertir las cuatro garantías que involucra la genéricamente conocida como garantía de audiencia, que se pueden clasificar de la siguiente manera:

- 1. Que la privación se realice mediante juicio, esto es, a través de un procedimiento que se efectúa ante un órgano estatal; tal procedimiento significa una serie de etapas que concluyen en una resolución que dirime una controversia.**
- 2. Que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos; por tribunales no sólo se entiende aquellos órganos que pertenezcan al Poder Judicial y que normalmente desempeñen la actividad judicial, sino a cualquiera que realice una función materialmente jurisdiccional, es decir, que aplique normas jurídicas generales a casos concretos en controversia.**
- 3. En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que se manifiestan principalmente en el derecho de defensa y en la facultad de aportar pruebas y,**
- 4. Que la privación se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

Estas garantías se traducen en la obligación de que, con las salvedades establecidas por la propia Constitución Federal y la jurisprudencia, las autoridades del Estado deben cumplir, en el sentido de abstenerse de cometer actos que mermen determinados bienes de los gobernados sin que se satisfaga la garantía comentada.

Los actos deben ser privativos, tal como lo ha establecido esta Segunda Sala, debido a que en los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares, mas no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica que establece el numeral 16 constitucional.

De esta forma, los actos que causan una privación pueden provenir de autoridades administrativas, jurisdiccionales y legislativas. La inclusión de estas últimas responde a que son las encargadas de que las leyes del procedimiento contengan los requisitos necesarios para que se satisfaga la garantía de audiencia.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno, que se lee bajo el rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES."⁵⁵

Así, en el juicio previo a que se tiene derecho antes de que proceda un acto de privación, se deben observar las llamadas formalidades esenciales del procedimiento, las que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en los siguientes términos: "...son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado..."

Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 47/95 sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, que se lee bajo el rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."⁵⁶

Entonces, la garantía de audiencia debe interpretarse en el sentido de que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo contengan, tienen la obligación de dar oportunidad a los agraviados para exponer lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses. Lo anterior implica otorgar a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones de la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren pertinentes para defender sus derechos.

Precisado lo antedicho, es claro que contrariamente a lo que argumenta la quejosa, el artículo reclamado no viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, ni las formalidades esenciales del procedimiento propias de ese principio.

Lo anterior, porque si bien en términos del artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se establece que los ascendientes tendrán derecho a una pensión por causa de muerte del asegurado, siempre que hayan dependido económicamente de él, lo cierto es que dicha pensión es una expectativa de derecho, en tanto está condicionada a la satisfacción de determinados requisitos.

De ese modo, el hecho de que la disposición combatida establezca el requisito de dependencia económica a fin de que los ascendientes tengan derecho a una pensión originada con motivo de la muerte del trabajador no implica la privación de derecho alguno, ya que como sostuvo el Juez de Distrito ese derecho nacerá una vez que se acredite tal exigencia, entre otros requisitos.

En efecto, de lo expuesto anteriormente se advierte que para que un ascendiente tenga derecho a recibir una pensión originada por la muerte del trabajador, se requiere que éste hubiera cotizado al Instituto por tres años o más; asimismo, es necesaria la ausencia de cónyuge, concubina, concubinario e hijas o hijos que tengan derecho a dicha prestación y, que se acredite haber dependido económicamente del asegurado, lo cual podrá hacerse mediante informaciones testimoniales, o bien con documentos emitidos por autoridades competentes.

Lo anterior demuestra, como lo concluyó el Juzgador Federal, que la pensión con motivo de la muerte de un trabajador es una expectativa de derecho y, por lo tanto, que su disfrute está condicionado a la satisfacción de varios requisitos, de ahí que la sola circunstancia de existir un vínculo paterno-filial con el asegurado no genera, por sí el derecho a recibir esta prestación."

⁵⁵ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Volumen 157-162, Primera Parte, Página 305, Séptima Época.

⁵⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, Novena Época.

59. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que **el requisito de dependencia económica** establecido en la norma impugnada, para que el padre o madre del servidor público fallecido tengan acceso a la pensión por causa de su muerte, **resulta constitucional**, en esencia, por los siguientes motivos:

- **No se viola el derecho de seguridad social**, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los familiares derechohabientes del trabajador, específicamente, a sus ascendientes, al exigir que acrediten haber dependido económicamente de él, pues **tal exigencia constituye un elemento propio del derecho de seguridad social**, pues ello busca garantizar la protección de la familia, en particular, de aquéllos que estaban a cargo de la persona asegurada; de tal modo, que ante la muerte de este último pueden acceder a una pensión que les permita asegurar costear los bienes y servicios a cuyo sostén el trabajador o trabajadora fallecida aportaba.
- **No se viola el derecho de igualdad y no discriminación**, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en una interpretación sistemática con el artículo 123, apartado B, fracción XI, de ese Magno Ordenamiento, es válido concluir que el derecho a la seguridad social en favor de los trabajadores del Estado debe extenderse en favor de sus familiares, en condiciones de igualdad.

En ese sentido, una vez acreditadas las condiciones para ser considerados como familiares derechohabientes del trabajador fallecido, la ley permite que, al existir más de un familiar con derecho a la pensión por causa de su muerte, ésta sea disfrutada por todos ellos de manera concurrente, salvo tratándose de los ascendientes, quienes únicamente tendrán derecho a ella cuando no existan cónyuge, concubino o concubina, o bien alguna hija o hijo.

No obstante, tal diferenciación no resulta arbitraria, sino que encuentra justificación, teniendo en cuenta que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (norma mínima de seguridad social⁵⁷) prevé el seguro de sobrevivientes, **respecto al cual únicamente vincula a la protección de cónyuges e hijos.**⁵⁸

De esta manera, es de concluirse que el legislador local cuenta con libertad de configuración para establecer un orden de preferencia que atienda a tales mínimos, al que además podría incluir a otros familiares, con las condiciones o modalidades que estime convenientes.

Por tanto, tal distinción sólo atiende a un orden de preferencia cuyo origen obedece a las circunstancias de hecho en que se ubica cada uno de los beneficiarios de los trabajadores.

Además, **tal prelación se justifica** si se atiende a que una pensión originada por causa de muerte **tiene como propósito cubrir la parte que el trabajador aportaba a la subsistencia del núcleo familiar** conformado por el cónyuge, concubina o concubinario e hijos, ya sean menores de edad o mayores que se encuentren estudiando, o bien, estén impedidos para trabajar con motivo de una discapacidad o una enfermedad crónica. **Tal finalidad tiene como origen una presunción de dependencia económica**, en el caso de los hijos menores de edad o mayores que se encuentren estudiando o estén impedidos para trabajar como consecuencia de una discapacidad o enfermedad crónica, y de obligación recíproca de alimentos tratándose de cónyuges y concubinos.

Lo anterior se explica en tanto que la situación jurídica del cónyuge, la concubina o el concubinario, así como los hijos, respecto al trabajador o asegurado fallecido, es diferente de aquélla que tiene con sus ascendientes, pues se origina con motivo de actos y hechos jurídicos distintos, los cuales dan lugar a derechos y obligaciones específicas.

⁵⁷ En relación con la validez de ese tratado internacional, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 22/2013 (10a.), de rubro: **“CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO.”** Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, página 5, registro digital: 2003953.

⁵⁸ **Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.**

“Artículo 61.- Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;

b) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;

c) sea, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;

d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.”

Así, tratándose de una relación suscitada con motivo del matrimonio o concubinato se parte de un vínculo con una intención de permanencia, del cual se deriva un deber de ayuda mutua entre cónyuges o concubinos, mientras que en el caso de los hijos se origina una obligación alimentaria respecto a ellos, como consecuencia de la maternidad o paternidad.

Tales circunstancias dan lugar a la existencia de una presunción de dependencia económica que, si bien no se actualiza respecto de los ascendientes del asegurado, **ello no impide que existan casos en los que éstos se ubiquen en dicha situación, al acreditar haber guardado un estado de necesidad respecto al trabajador para garantizar su subsistencia.**

De ese modo, el legislador, en uso de su facultad de configuración, decidió reconocer el derecho de los ascendientes que hubieran dependido económicamente del trabajador de acceder a una pensión derivada de su muerte, para lo cual tienen la posibilidad de allegar los medios probatorios que estimen convenientes a efecto de comprobar haber sido dependientes del trabajador o pensionado.

- **No se viola el derecho a la libertad de trabajo**, reconocido en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los ascendientes del trabajador fallecido, en tanto que la justificación para tener derecho es el estado de necesidad que guardaba respecto al trabajador o pensionado a efecto de garantizar su supervivencia; cuestión que no se traduce en que el familiar derechohabiente esté imposibilitado a dedicarse a alguna actividad productiva, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo.

Lo anterior, máxime que es posible que existan casos en los que los ascendientes a pesar de dedicarse a una actividad económicamente remunerada, sean insuficientes los ingresos que perciban, de tal manera que no les sea posible satisfacer todos los gastos que implica tener una vida digna y decorosa, circunstancia que de ser así, podría hacer procedente el acceder a la pensión por ascendencia, si se acredita el extremo de la dependencia económica, esto es, que la satisfacción de sus necesidades estaba sujeta al apoyo continuo y permanente por parte del trabajador asegurado.

- **No se viola el derecho de seguridad jurídica**, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el derecho de los ascendientes de acceder a una pensión por causa de muerte del trabajador asegurado, siempre que hayan dependido económicamente de él, ello constituye una expectativa de derecho, en tanto está condicionada a la satisfacción de determinados requisitos, teniendo en cuenta que el requisito de dependencia económica no implica la privación de derecho alguno, ya que ese derecho nacerá una vez que se acredite tal exigencia, entre otros requisitos.

60. Con base en estos razonamientos, este Tribunal Pleno concluye que el **artículo 88, fracción III**, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, en la parte que establece como requisito para que los ascendientes del trabajador fallecido tengan acceso a una pensión con motivo de la muerte de éste último, resulta constitucional, pues **es acorde con el derecho de seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal y el artículo 61 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo**, preceptos que garantizan la seguridad social del núcleo familiar del asegurado con base en una situación de hecho, consistente en la dependencia económica de su cónyuge, concubina o concubinario y sus hijos, como norma mínima de seguridad social.
61. Por tanto, el legislador local cuenta con libertad de configuración respetando tales mínimos, pudiendo extender la protección a otros familiares **con las condiciones o modalidades que estime convenientes.**
62. En el caso, el legislador chiapaneco decidió reconocer el derecho de los ascendientes que hubieran dependido económicamente del trabajador de acceder a una pensión derivada de su muerte, lo cual, como se precisó, atiende a un orden de preferencia cuyo origen obedece a circunstancias de hecho en que se ubica cada uno de los beneficiarios de los trabajadores, lo cual resulta constitucional.
63. Por lo expuesto, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 88, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**, en la parte que dice: **“en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”**.
64. **NOVENO. Análisis del artículo 88, fracción III, en la porción normativa que dice “y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”**. En otra parte de su segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, que dicha previsión vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público el derecho a recibir la pensión por causa de su muerte cuando estén recibiendo pensión propia.

65. Aduce que condicionar la pensión a que el padre y la madre no hayan tenido otra derivada de cualquier régimen de seguridad social resulta inconstitucional, pues dichas pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y fueron costeados por personas diversas, además de que en la misma ley se establece en el artículo 95 la compatibilidad entre pensiones, lo que implica una antinomia que genera inseguridad jurídica.
66. Insiste en que dichas normas son excluyentes entre sí, pues su aplicación simultánea al supuesto de los ascendientes de un trabajador fallecido y su derecho a percibir una pensión por causa de muerte de éste, en todos los casos sería compatible e incompatible al mismo tiempo con la percepción de una pensión propia, propiciando la discrecionalidad para que las autoridades decidan cuál de los dos preceptos aplicará, lo que se traduce en que, en algunos casos, se otorgará dicha prestación social y en otros no, en menoscabo de la certidumbre jurídica de los ascendientes de servidores públicos, teniendo como consecuencia la vulneración de su derecho a la seguridad social.
67. Ahora bien, es preciso recordar lo que establece el artículo 88, fracción III, de la ley impugnada:
“Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:
I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera.
II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos a falta de concubina o concubinario.
III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.”
68. Por su parte, el artículo 95 del mismo ordenamiento que invoca la accionante dispone:
“Artículo 95. La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte del afiliado o pensionado, cuando quien tenga derecho sea beneficiario de la misma en términos de la presente ley y su reglamento.”
69. Son fundados los argumentos de la Comisión accionante.
70. **Este Tribunal Pleno ya ha analizado una porción normativa de contenido idéntico a la impugnada en este asunto** al resolver la acción de inconstitucionalidad 91/2018⁵⁹ en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veinte, donde se declaró la invalidez de la porción normativa ***“y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”***, contenida en el artículo 92, numeral 1, fracción III, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, bajo las siguientes consideraciones:
“Análisis de la porción normativa que exige para el goce de pensión que los ascendientes no gocen de otra pensión de seguridad social cualquiera que sea su fuente y naturaleza. Respecto a esta condicionante, la Comisión actora argumenta que la restricción relativa a que padre o madre del trabajador no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, resulta inconstitucional, porque de acuerdo al numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la seguridad social debe garantizar el obtener y mantener las prestaciones de seguridad social en las bases mínimas que se han reconocido, lo cual ha sido corroborado por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general número 19, estatuyendo la obligación de los Estados de proporcionar asistencia y seguridad social, por ende, es un deber garantizar la disponibilidad de las prestaciones para el mejoramiento no solo de la persona asegurada sino también de sus familias ante la actualización de contingencias como la muerte de quien aportaba recursos al sostenimiento familiar.
En efecto, entre las bases mínimas del derecho a la seguridad social, se establece que los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a recibir una pensión por la muerte de éstos; de modo que el solo fallecimiento de un trabajador dará origen a la pensión en comento, lo que implica el nacimiento del derecho a recibirla, en razón de que la pensión va encaminada a procurar el bienestar de los

⁵⁹ Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa ***“y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”***, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

beneficiarios, especialmente porque esa fue la intención del Constituyente, el procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares.

Por lo que, ante esa condicionante que estableció el legislador del Colima, se vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso a) constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público el derecho a recibir la pensión por causa de muerte de éste cuando estén recibiendo una pensión propia, en tanto que el hecho que sean beneficiarios por otro origen de una pensión de seguridad social no impide el que sean beneficiarios de una pensión de distinta fuente, porque dada la naturaleza y origen de las pensiones existe compatibilidad para que simultáneamente se goce de sus beneficios.

El concepto de invalidez formulado resulta fundado, en tanto, como se desarrolló en el apartado correspondiente al contenido del derecho a la seguridad social y la previsión social, tienen por objeto garantizar la tranquilidad de las familias de los trabajadores del Estado ante ciertas contingencias tal como el fallecimiento de quien fungía como sostén familiar. Además, de acuerdo con la observación general número 19 del Comité de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.

Por lo que la condicionante que se impone al padre o madre del servidor público fallecido, relativa a que éstos no gocen de ninguna otra pensión de seguridad social, sí constituye prima facie una restricción al derecho de la seguridad social, por lo que debe analizarse si dicha restricción encuentra cabida en un análisis de regularidad constitucional al tener una finalidad válida, proporcional e idónea de acuerdo con los fines del derecho en cuestión⁶⁰.

Lo que este Tribunal Pleno estima no ocurre, porque el requisito de no poseer una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, que impone el legislador de Colima para restringir el derecho de la madre y/o padre de recibir la pensión por muerte de su hija o hijo fallecido, no encuentra una razonabilidad en la finalidad de la previsión social, sino por el contrario, atenta contra la esencia de la previsión social que persigue el bienestar de las familias de los trabajadores, lo que en coherencia con el fin de la previsión social que persigue el bienestar y tranquilidad familiar, existe una coherencia de gozar simultáneamente de dos o más pensiones de seguridad social cuya fuente es distinta cuando estás benefician al mismo entorno familiar.

Especialmente, porque uno de los aspectos fundamentales de las garantías sociales, en cualquier régimen de seguridad social, es el derecho a la jubilación, que se encarga de garantizar que el trabajador que ha prestado sus servicios por determinado número de años y haya llegado a cierta edad, cuente con una pensión cuando su vida laboral finalice. Máxime que dicha prestación, como se afirmó, no es una concesión gratuita, pues se sostiene con las aportaciones que el pensionado realizó por sus servicios laborales en determinado número de años.

⁶⁰ TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Época: Décima Época, Registro: 2013156, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 915.

Por tanto, el beneficio de una pensión ya sea por jubilación o alguna otra causa que se origine por el propio esfuerzo del padre y/o madre u otro individuo y no así del trabajador fallecido, no excluye la pensión por muerte del servidor público, primeramente porque tal y como lo alega la Comisión actora, el artículo 99 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima⁶¹, permite la compatibilidad de dichas pensiones, precisamente en la lógica que una pensión propia es compatible con la transmitida por causa de muerte.

Compatibilidad que tiene su razón de ser en el hecho de que las pensiones de jubilación, muerte o viudez tienen orígenes diferentes, pues la primera se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador, en razón de determinado número de años cotizados, y por cumplir la edad señalada por la norma relativa a la seguridad social de los trabajadores privados o los trabajadores al servicio del Estado; mientras que la segunda surge con motivo de la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, por lo que se traduce en una prestación establecida a favor de la familia que le sobrevive (cónyuge, hijos, concubinos, ascendientes y/u otros familiares o personas por cuya dependencia se requiera la pensión de sobrevivencia).

Máxime que no hay que pasar por alto que la pensión por muerte tiende a proteger la seguridad y bienestar de la familia y de los dependientes quienes sobreviven al servidor público, esto es, lo que se protege es la contingencia de pérdida de recursos ante el riesgo de la muerte del trabajador, pensionado quien fuera sostén familiar o individual del beneficiario; y la pensión por jubilación protege la vida digna del trabajador en la etapa de retiro de su actividad laboral.

Por ello, se reiteran en lo conducente los criterios de la Primera y Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶², en el sentido de que el disfrute conjunto de diversas pensiones de seguridad social coadyuva a hacer efectiva la

⁶¹ Artículo 99. Compatibilidad de las pensiones propias con las de causa de muerte

1. La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte cuando sea beneficiario de la misma.

⁶² Tesis 2a. XXX/2011, de rubro y texto: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE LA PREVISIÓN SOCIAL, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 17/2010, de rubro: "PENSIONES COMPATIBLES. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA ABROGADA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE FIJA SU MONTO MÁXIMO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD SOCIAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL."; porque de una nueva perspectiva sobre el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a que no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de la previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida, se sigue que el artículo 51, fracción III, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebasa los 10 salarios mínimos previstos como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia Ley, viola la garantía de seguridad social y el principio de la previsión social citados, porque desatiende las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora; 2. Cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por viudez protege la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador o trabajadora y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas." (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 888, Novena Época, registro 162559).

Jurisprudencia 1a./J. 66/2009, de rubro y texto: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). El artículo 51, fracción II, inciso c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho de la esposa o concubina, esposo o concubinario a recibir la pensión por viudez derivada de la muerte del trabajador o trabajadora, durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de dicha Ley, viola la garantía social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el derecho aludido no es incompatible o antagónico con el de desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen obligatorio previsto en la Ley de la materia. Así, resulta inconcuso que recibir un salario por un empleo o cargo desempeñado por un pensionado y su inscripción al régimen obligatorio del aludido instituto son contraprestaciones que no se oponen al derecho de recibir diversas pensiones, entre ellas, la de viudez; máxime que del proceso legislativo que originó el apartado B del indicado precepto constitucional, se advierte que el poder reformador de la Carta Magna dispuso que las garantías sociales en ningún caso pueden restringirse. Ello es así, en primer lugar, porque ambos derechos tienen orígenes diferentes, pues el de la pensión por viudez surge por la muerte del trabajador, es decir, es una prestación establecida en favor de la esposa o concubina, esposo o concubinario y no del extinto trabajador, aun cuando su fuente es la relación laboral existente entre éste y la entidad gubernamental respectiva; en segundo lugar, porque el hecho de que los viudos pensionados desempeñen un cargo que conlleve la incorporación al régimen obligatorio citado y, por ende, el acceso -por cuenta propia- a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen no excluye al derecho de seguir recibiendo el pago de la pensión por viudez sino que, por el contrario, la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la referida pensión coadyuva a hacer efectiva la garantía social de mérito, orientada a garantizar el bienestar de los familiares del trabajador fallecido. Además, la pensión mencionada no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho gestado con las aportaciones efectuadas por el trabajador durante su vida productiva con el objeto de garantizar, aunque sea en parte, la subsistencia de sus beneficiarios." (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, página 333, Novena Época, registro 166890).

garantía de la previsión social, pues en caso de gozar de dos pensiones de distinto origen ello actualiza un supuesto que se encuentra orientado a proteger el bienestar y la tranquilidad de la familia ante el fallecimiento del servidor público, lo cual lo hace acorde con los principios de previsión social.

No es óbice a esta conclusión la justificación que ofreció el Poder Legislativo del Estado de Colima en el sentido de que la razón de emitir la Ley de Pensión para los Servidores Públicos del Estado de Colima, tuvo como finalidad regularizar el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado, en tanto que no existía un ordenamiento que unificara el sistema de seguridad social del Estado, sino que se advertían distintas regulaciones vía reglamentos, convenios, normativas municipales o sectoriales y en algunas disposiciones de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Colima aplicable a cierto tipo de relaciones burocráticas, que ocasionó que esa multiplicidad de regímenes de seguridad social, convivía con el sistema de la Ley del Seguro Social, en la que municipios y entidades de gobierno se encontraban en el régimen de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, ocasionando un doble gasto en los recursos del Estado de Colima⁶³.

En tanto que el mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado no constituye una justificación constitucionalmente legítima para restringir el derecho de la seguridad social de los trabajadores del Estado de Colima, sin desconocer que la estabilidad de las finanzas públicas, en otras circunstancias, pudiera encontrar una justificación constitucionalmente legítima, cuya aceptabilidad o no de esta justificación depende de una serie de factores evidentes y de evaluación estricta, así como de un análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo a la suficiencia presupuestaria Estatal, lo que no ocurre en el caso, de ahí que el argumento que justifica la medida es infundado, al no quedar desvirtuada la afectación a las bases mínimas en materia de seguridad social; especialmente porque la base mínima de seguridad social establece que la previsión social debe cubrir el riesgo de muerte de quien hubiese contribuido al sostén familiar a fin de que las personas dependientes no vean alterada su subsistencia y accedan a una pensión con motivo de sobrevivir al trabajador fallecido, quien ha dejado un beneficio a raíz de su esfuerzo y la contribución solidaria para crear fondos en una cuenta de seguridad social.

Bajo esos parámetros y bases mínimas, este Tribunal Pleno estima que la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice: “y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”, contraviene la garantía de seguridad social establecida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución, al restringir el derecho a percibir la pensión por muerte del descendiente fallecido, en tanto la pensión por muerte es compatible con otro tipo de pensiones del mismo régimen de seguridad social del Estado de Colima y de cualquier otro régimen de seguridad social, porque en cualquier caso provienen de un origen y financiamiento distinto⁶⁴.

⁶³ Ver exposición de motivos del proceso legislativo del Decreto 616 mediante el cual se aprueba expedir la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima y aprobar reformas, adiciones y derogaciones transversales a diversos ordenamientos del Estado, a fojas 232 a 368 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 91/2018 en que se actúa.

⁶⁴ Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2019 de rubro y texto:

“ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebasa el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.” Época: Décima Época, Registro: 2020634, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: 2a./J. 128/2019 (10a.), Página: 259.

En efecto, no se encuentra una justificación constitucional para que una persona que tiene derecho a recibir una pensión por muerte y además esté disfrutando de una pensión por jubilación u otro concepto, vea limitado la posibilidad de obtener en el orden de prelación la pensión por muerte de su descendiente porque las pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y, además; tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas distintas.

En este orden de ideas, la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice “y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”, contraviene la garantía de seguridad social, contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, y los principios de previsión social de acuerdo a los contenidos del derecho y bases mínimas establecidas en el artículo 9 del Pacto de San Salvador, el numeral 9 del Pacto Universal de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como los artículos 59 a 64 del Convenio OIT número 102, sobre las normas mínimas en materia de seguridad social, y, por ende, corresponde que sea invalidada”

71. Atento a que la porción normativa impugnada en este asunto es **de contenido sustancialmente similar** a la que fuera analizada en el precedente derivado de la **acción de inconstitucionalidad 91/2018, las consideraciones plasmadas en este precedente resultan aplicables en sus términos.**
72. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno concluye que la norma impugnada (artículo 88, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, en la parte que establece: **“y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”** como requisito para que los ascendientes puedan acceder a la pensión con motivo de la muerte de su descendiente servidor público) **resulta inconstitucional** por violentar el derecho a la seguridad social y el principio de previsión social garantizados en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en la medida que restringe el derecho a percibir íntegramente pensiones compatibles a la derivada de la muerte del trabajador derechohabiente**, como son la de viudez o la de jubilación de sus progenitores, siendo que **dichos derechos tienen su origen con motivo de situaciones diferentes, cubren riesgos de naturaleza distinta y tienen autonomía financiera, al ser costeados por personas diversas.**
73. En efecto, este Tribunal Pleno ha observado que el gozar de una pensión por causa de muerte de un descendiente y contar con otra derivada de otro régimen de seguridad social (como pueden ser la de viudez o la de jubilación) no resultan incompatibles ni son excluyentes entre sí, teniendo en cuenta que **el legislador local se encuentra impedido para restringir las garantías sociales previstas en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal.**
74. Lo anterior, sin que pase inadvertido lo alegado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas al señalar que la razón de esta condicionante tuvo como finalidad regularizar el sistema de pensiones de los trabajadores de dicha entidad federativa, pues, como se indicó en el precedente derivado de la **acción de inconstitucionalidad 91/2018, el mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado no constituye una justificación constitucionalmente legítima para restringir el derecho de la seguridad social de sus trabajadores**, sin desconocer que la estabilidad de las finanzas públicas, en otras circunstancias, podría encontrar una justificación constitucionalmente legítima, cuya aceptabilidad o no depende de una serie de factores evidentes y de evaluación estricta, así como de un análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo a la suficiencia presupuestaria Estatal, lo que no ocurre en el caso, de ahí que el argumento que justifica la medida es infundado, al no quedar desvirtuada la afectación a las bases mínimas en materia de seguridad social; especialmente, porque la base mínima de seguridad social establece que **la previsión social debe cubrir el riesgo de muerte de quien hubiese contribuido al sostén familiar a fin de que las personas dependientes no vean alterada su subsistencia y accedan a una pensión con motivo de sobrevivir al trabajador fallecido, quien ha dejado un beneficio a raíz de su esfuerzo y la contribución solidaria para crear fondos en una cuenta de seguridad social.**
75. Ello, máxime que, como destaca la accionante, el artículo 88, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, en la porción normativa que dice: **“y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”, resulta**

contradictorio con el diverso 95⁶⁵ de ese mismo ordenamiento, al establecer que ***“La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte del afiliado o pensionado, cuando quien tenga derecho sea beneficiario de la misma en términos de la presente ley y su reglamento”***, **de donde se desprende la compatibilidad entre pensiones propias, cualquiera que sea su modalidad, con las de causa de muerte del servidor público**, lo cual, además, resulta violatorio del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, en la medida que su aplicación simultánea al supuesto de los ascendientes de un trabajador fallecido y su derecho a percibir una pensión por muerte de éste genera una discrecionalidad en su aplicación para que la autoridad decida la compatibilidad o no de las pensiones.

76. Como ha sostenido este Pleno, el beneficio de una pensión, ya sea por jubilación o alguna otra causa que se origine por el propio esfuerzo del padre y/o madre u otro individuo, y no así del trabajador fallecido, no excluye la pensión por muerte del servidor público; **compatibilidad que tiene su razón de ser en el hecho de que las pensiones de jubilación, muerte o viudez tienen orígenes diferentes**, pues la primera se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador, en razón de determinado número de años cotizados, y por cumplir la edad señalada por la norma relativa a la seguridad social de los trabajadores privados o los trabajadores al servicio del Estado; mientras que la segunda surge con motivo de la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, por lo que se traduce en una prestación establecida a favor de la familia que le sobrevive (cónyuge, hijos, concubinos, ascendientes y/u otros familiares o personas por cuya dependencia se requiera la pensión de sobrevivencia).
77. Por lo expuesto, lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 88, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**, en la porción normativa: ***“y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”***; de manera que dicho precepto se lea de la siguiente forma:

“Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente: (...)

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”.

78. **DÉCIMO. Análisis del artículo 47, fracción IV, que establece como requisito para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas “No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos”**. En su tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna que, acorde con la Ley General en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las personas que hayan sido inhabilitadas por la comisión de una falta administrativa grave o no grave quedarán impedidas de manera genérica y absoluta para ocupar el cargo en cuestión; sin embargo, una vez que han cumplido con las mismas, no existe justificación para excluirlas de esa posibilidad. Insiste en que tal requisito resulta injustificado y desproporcional, pues quienes ya cumplieron la sanción administrativa deben encontrarse en la posibilidad de ejercer el cargo público.
79. El artículo 47, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, impugnado, establece lo siguiente:
- “Artículo 47. Para ser Director General se requiere: (...)***
- IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos. (...).”***
80. Es **fundado** lo alegado por la Comisión accionante.
81. **Este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en torno a la inconstitucionalidad de este requisito en particular** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 111/2019**, en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos ⁶⁶, con motivo del análisis de los artículos 74, fracción VII; 75,

⁶⁵ Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.

“Artículo 95. La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte del afiliado o pensionado, cuando quien tenga derecho sea beneficiario de la misma en términos de la presente ley y su reglamento.”

⁶⁶En relación con el tema “Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos”, consistente en declarar la **invalidez** de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 75, fracción VI, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 84, apartado A, fracción VIII, en su

fracción VI; 84, apartado A, fracción VIII; 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII; de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en las porciones normativas ***“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”***, por resultar ***violatorias del principio de igualdad***, sin comprender un escrutinio de carácter estricto, sino uno ordinario, eliminando, en consecuencia, cualquier referencia a las categorías sospechosas del artículo 1, párrafo último, de la Constitución Federal. En dicho precedente, se señaló lo siguiente:

“No haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.

Como se advierte, se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

A pesar de ello, es suficiente un test simple de razonabilidad para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobre-inclusivas.

En efecto, si bien las normas generales en cuestión, persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

- ***No permiten identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;***
- ***No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;***
- ***No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,***
- ***No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.***

En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.

Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, -penal, política o administrativamente-, con una destitución ya ejecutada en un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa “ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”, y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, ***se aprobó por mayoría de diez votos*** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias⁶⁷, condición que no se cumple en las normas impugnadas.

Ello, porque se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre-inclusivo.

Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

De hecho, los requisitos en cuestión, provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona.

Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Es importante precisar que, lo expuesto, no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobre-inclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

(...)"

82. Como se desprende de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que el requisito consistente en **"no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos"** para ocupar la titularidad de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas resulta **sobreinclusivo y discriminatorio**, en el entendido de que la porción normativa impugnada en esta instancia constitucional es **de contenido sustancialmente similar** a la que fuera analizada en el precedente derivado de la **acción de inconstitucionalidad 111/2019**, de ahí que **las consideraciones plasmadas en aquel precedente resulten aplicables en sus términos**.
83. En efecto, el hecho que el artículo 47, fracción IV, de la ley impugnada establezca tal requisito provoca un escenario absoluto y genérico de prohibición que impide acceder con igualdad a los cargos públicos a todas aquellas personas que en algún momento de su vida fueron sancionadas administrativamente con inhabilitación por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, lo que, de manera evidente,

⁶⁷ Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Fallada el 12 de enero de 2010

ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia e, incluso, de cualquier puesto público; aunado a que no permite justificar en cada caso cual sería la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, de donde deriva su inconstitucionalidad.

84. Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 47, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**, por resultar discriminatoria y violatoria del principio de igualdad.
85. **DÉCIMO PRIMERO. Análisis del artículo 47, fracción V, que establece como requisitos para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas “Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad”.** En su tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que este requisito resulta sobreinclusivo en tanto limita en forma genérica a las personas con antecedentes penales por cualquier delito que amerite prisión preventiva o pena privativa de la libertad, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en el cargo en cuestión. Al respecto, destaca que en el Estado de Chiapas existe una gran cantidad de delitos cuya sanción consiste en pena privativa de la libertad, lo que hace patente la sobreinclusividad de la norma impugnada.
86. Además, alega que, si bien la norma pretende acotar el requisito, al prever que las personas no deben haber sido sentenciadas por delito que amerite pena privativa de la libertad, lo cierto es que termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos. Por tanto, una vez que la persona que ha cumplido su sanción penal, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.
87. Así, insiste que cuando una persona ha cumplido su sanción penal, lo que supone que se ha concluido el proceso penal en el cual se determinó su culpabilidad o responsabilidad, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.
88. El artículo 47, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, impugnado, determina:

“Artículo 47. Para ser Director General se requiere: (...)

V. Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad. (...).”

89. Es **fundado** lo alegado por la accionante.
90. **Este Tribunal Pleno ha analizado una formulación normativa de contenido similar, pero no igual, a la aquí impugnada** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**⁶⁸, en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde declaró la invalidez de la porción normativa **“... y no tener antecedentes penales...”** contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado

⁶⁸ Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa, respecto del considerando sexto, relativo al concepto de invalidez fundado, consistente en declarar la invalidez del artículo 64, en su porción normativa **“y no tener antecedentes penales”**, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por violar el artículo 1° constitucional. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En similares términos este Tribunal Pleno ha resuelto las **acciones de inconstitucionalidad 86/2018**, bajo la ponencia de la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, donde se declaró la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, en su porción normativa **“no tener antecedentes penales”**, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, reformado mediante Decreto 250, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil dieciocho, como requisito para ocupar el cargo público de Director General de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable; **50/2019**, bajo la ponencia de la **Ministra Yasmin Esquivel Mossa**, donde se declaró la invalidez de la porción normativa **“sin antecedentes penales”** del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante el Decreto 175, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el uno de abril de dos mil diecinueve, como requisito para ser **integrante de los Comités de Contraloría Social**; **ambas resueltas en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte**; así como la diversa **acción 157/2017**, bajo la Ponencia del **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá**, en sesión de **veintitrés de julio de dos mil veinte**, donde se declaró la invalidez de la porción normativa **“No tener antecedentes penales”**, contenida en el artículo 309, fracción III de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, como requisito para ser **titular del Registro Público de Transporte local**.

de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada por Decreto 930, publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en torno a los requisitos relativos para ser Jefe de Manzana o Comisario Municipal, con base en las consideraciones siguientes:

“Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1º constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.⁶⁹

En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incursos en tal situación.

Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)⁷⁰ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas

⁶⁹ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

⁷⁰ “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”

que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

En el caso concreto, es pertinente señalar que la formulación de la norma en la porción normativa que dice "...no contar con antecedentes penales..." comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo por la sujeción a un proceso penal en curso.

Ahora bien, examinada la norma controvertida, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de Jefes de Manzana o Comisarios Municipales en los municipios del Estado de Veracruz, lo cierto es que establece, entre otros requisitos para acceder al cargo, "...no contar con antecedentes penales...", con lo cual el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

Lo anterior, porque los cargos de Jefes de Manzana y de Comisario Municipal no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los encumbra, y se trata solamente de servidores públicos auxiliares del ayuntamiento, quienes de conformidad con el artículo 65 de la misma ley que aquí se analiza, cuentan con diversas atribuciones de apoyo a las tareas de ese órgano de gobierno, lo cual presupone que también están sometidos a las instrucciones y disciplina que les impongan sus superiores. Esas facultades en síntesis son las siguientes:

- *Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento;*
- *Informar al Presidente Municipal de sus funciones;*
- *Actuar como conciliador o mediador en los conflictos;*
- *Orientar a las partes a acudir ante algún centro de Justicia Alternativa o de Mediación;*
- *Colaborar en campañas de alfabetización;*
- *Expedir constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el Secretario del Ayuntamiento;*
- *Solicitar programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública; y,*
- *Solicitar acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial, protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras.*

Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

En el caso concreto, la formulación de la norma en la porción normativa que dice “...no contar con antecedentes penales...” comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo por la sujeción a un proceso penal en curso, por lo que el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas en extremo sobreinclusivas, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o solo ésta); a su penalidad (cualquiera o solo de prisión); etcétera.

Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, también se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez contra la porción normativa “...y no contar con antecedentes penales...”, contenida en el artículo 64, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que lo procedente es declarar su invalidez.”

91. De lo anterior se desprende, en síntesis, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el **derecho humano a la igualdad**, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha observado que tiene una doble faceta o dimensión, por un lado, en su **carácter formal, adjetivo o de derecho**, toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante; por otro, en su **dimensión sustancial o de hecho**, tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.
92. Con base en ello, como hemos analizado en nuestros precedentes, la formulación normativa “**sin antecedentes penales**” comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo por la sujeción a un proceso penal en curso, de manera que **se trata de una configuración normativa sobreinclusiva**, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o solo ésta); a su penalidad (cualquiera o solo de prisión); entre otros.
93. De esta forma, este Tribunal Constitucional ha estimado que **la porción normativa “sin antecedentes penales” vulnera el principio de igualdad**, pues si bien la norma va dirigida a todas las personas que potencialmente puedan integrar los Comités de Contraloría Social, en concreto, los ciudadanos

residentes y beneficiarios del lugar donde se aplica el programa social respectivo, lo cierto es que **el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar**, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o, en su caso, a imponerle una pena entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

94. Como ha explicado este Alto Tribunal, exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o, en su caso, a la imposición de una pena entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.
95. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la norma impugnada (**artículo 47, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**) establece como requisito para ser titular de la Dirección General de dicho Instituto el **“Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad”**.
96. En esos términos, el legislador chiapaneco pretendió acotar la formulación normativa de **no contar con antecedentes penales** para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas a aquellos **delitos que ameriten prisión preventiva**, o bien, **delitos que ameriten la aplicación de una pena privativa de libertad**.
97. No obstante, este Pleno observa que, a pesar de tal acotación, la formulación normativa impugnada resulta **sobreinclusiva**, ya que, por un lado, **remite a todos aquellos delitos que ameriten prisión preventiva**, los cuales, en términos del artículo 165⁷¹ del Código Nacional de Procedimientos Penales, **son los que merecen pena privativa de libertad**, teniendo en cuenta que la prisión preventiva puede decretarse de oficio por el juez de control, tratándose de los delitos que expresamente señala el diverso 167, párrafo tercero⁷², del citado Código Nacional, **precepto que reitera los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosamente contenidos en la parte final del segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**⁷³; de manera que la aplicación de la norma

⁷¹ Código Nacional de Procedimientos Penales.

“Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este Código.

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.”

⁷² Código Nacional de Procedimientos Penales.

“Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexa en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

(REFORMADO, D.O.F. 19 DE FEBRERO DE 2021)

El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.
(...).”

⁷³ Constitución Federal.

“(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado;

- se dará sin distinguir si se trata de delitos graves o no graves que ameriten la medida cautelar consistente en la prisión preventiva y aun cuando el delito de que se trate no se encuentre vinculado estrechamente con las funciones del cargo a desempeñar; pues lo cierto es que la norma impugnada remite a todos los delitos que ameriten prisión preventiva, lo cual la vuelve genérica en su aplicación.
98. Por otra parte, la acotación relativa a los **delitos que ameriten la aplicación de una pena privativa de libertad**, resulta igualmente **sobreinclusiva**, pues, como destaca la accionante, existen diversos delitos en la legislación local cuya sanción consiste en pena privativa de libertad, siendo que **la norma impugnada no establece siquiera un parámetro temporal en torno a dicha sanción, lo que termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos**, teniendo en cuenta que el artículo 31⁷⁴ del Código Penal para el Estado de Chiapas establece que la prisión **“consiste en la privación de la libertad personal. Su duración dependerá de cada caso concreto, pero no podrá ser menor de tres días ni mayor de ciento diez años, y se ejecutará en los lugares o establecimientos que señale el Ejecutivo del Estado”**.
99. Por tanto, como ha señalado este Pleno, si el legislador local introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.
100. Y, si bien —como se indicó— la formulación normativa impugnada expresa: **“Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad”**, con lo cual el legislador local pretendió acotar el requisito relativo, lo cierto es que termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos, máxime que se trata una distinción que, al ser tan genérica, incluye, por un lado, todos los delitos que ameriten prisión preventiva y, por otro, todos los delitos que ameriten una pena privativa de libertad; aun y cuando el delito respectivo no se encuentre estrechamente vinculado con las funciones del cargo a desempeñar, ni especifica un límite temporal en torno a dicha pena.
101. En esos términos, se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez que formula la accionante, y lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 47, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**.
102. **DÉCIMO SEGUNDO. Efectos.** Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria⁷⁵ de la materia, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo **surtrán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Chiapas**.

el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

⁷⁴ Código Penal para el Estado de Chiapas.

(REFORMADO, P.O. 28 DE AGOSTO DE 2008)

Artículo 31.- La prisión consiste en la privación de la libertad personal. Su duración dependerá de cada caso concreto, pero no podrá ser menor de tres días ni mayor de ciento diez años, y se ejecutará en los lugares o establecimientos que señale el Ejecutivo del Estado.”

⁷⁵ Ley Reglamentaria de la materia.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...]

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 9, en su porción normativa '*El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley*', y 88, fracción III, en su porción normativa '*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*', de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte, en atención a lo expuesto en los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 9, en su porción normativa '*El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley*', 47, fracciones IV y V, 63, 88, fracción III, en su porción normativa '*y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*', y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con los considerandos del séptimo y del noveno al décimo segundo de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y al catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 9, en su porción normativa "El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley", de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 88, fracción III, en su porción normativa "en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado", de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Ortiz Ahlf, el señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 9, en su porción normativa "El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley,

estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley”, 63 y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, especialmente el párrafo ochenta y uno del proyecto original, respecto del considerando décimo, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 47, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de la metodología, respecto del considerando décimo primero, relativo al estudio de fondo, en su parte quinta, consistente en declarar la invalidez del artículo 47, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 88, fracción III, en su porción normativa “y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social”, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de once de octubre de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de sesenta y seis fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 197/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del once de octubre de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 197/2020.

En la sesión del once de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto número 173, publicado el dieciocho de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

El asunto radicó en el análisis de la constitucionalidad, entre otros, del artículo 88 fracción III, que a la letra dice:

Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

I a II (...)

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

Resolución del Tribunal Pleno. Se determinó por una mayoría de seis votos reconocer la validez de la porción normativa “en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”.

Respetuosamente me aparto del sentido del proyecto, ya que desde mi perspectiva la porción normativa es inconstitucional, pues condicionar el goce de la pensión a los ascendentes a la dependencia económica de la persona pensionada, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación y seguridad jurídica, en relación con el derecho a la seguridad social reconocido en los artículos 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A continuación, expondré el análisis para llegar a esta conclusión, en el siguiente orden: (i) la naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección al derecho a la seguridad social; y, (ii) la invalidez de la porción normativa impugnada.

I. La naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección al derecho a la seguridad social.

El derecho a la seguridad social se encuentra expresamente reconocido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el derecho a la seguridad social es de vital importancia para garantizar a todas las personas su dignidad humana. De tal forma que este incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias respecto a la cobertura social existente.¹

Asimismo, ha establecido que la seguridad social, como garantía social constitucionalmente reconocida, también protege a los familiares y dependientes de los trabajadores, por ende, no se les puede restringir las garantías mínimas.²

Ahora bien, diversos órganos internacionales han reconocido dos tipos de obligaciones que derivan de la protección de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, como lo es el derecho a la seguridad social:³ Por un lado, obligaciones de carácter inmediato y, por otro, obligaciones de realización progresiva.⁴ Respecto a las primeras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana o Corte IDH) en el caso *Muelle Flores vs Perú* estableció que los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a las prestaciones de seguridad social sin discriminación, la igualdad de derechos entre hombre y mujeres, entre otras.⁵

¹ Sentencia recaída al amparo directo 9/2018. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 5 de diciembre de 2018, pág. 15 y 18.

² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 91/2018. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 25 de mayo de 2020, pág. 26-27. Cabe resaltar este asunto, el Pleno reconoció la validez de una porción normativa sustancialmente similar a la del presente caso, sin embargo, dicho criterio fue adoptado de forma previa a mi incorporación a este Alto Tribunal.

³ Corte IDH. Caso *Muelle Flores Vs. Perú*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019”. Serie C No. 375, párrs 172-176.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general No. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), E/1991/23 (1990), párrs. 1-3.

⁵ Corte IDH. Caso *Muelle Flores Vs Perú*, *supra*, párr. 190.

En relación con las obligaciones de carácter progresivo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para avanzar paulatinamente en la plena efectividad de este derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.⁶ Además, se impone una obligación de no regresividad frente a los derechos ya alcanzados.⁷

Ahora bien, este cumplimiento progresivo no debe ser interpretado de manera que prive a la obligación de todo contenido significativo. Por el contrario, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha establecido que los Estados tienen “una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.⁸

En cuanto a las prestaciones de seguridad social el Comité DESC ha señalado que los Estados deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo indispensable de este derecho.⁹ Es así, que se deberá garantizar el acceso a planes de seguridad social sin discriminación alguna, en especial, para grupos en situación de vulnerabilidad; proteger los regímenes de seguridad social de injerencias arbitrarias, entre otras.¹⁰

En cuanto a los elementos fundamentales de este derecho, se encuentran: (i) disponibilidad; (ii) riesgos e imprevistos sociales; (iii) nivel suficiente; (iv) accesibilidad; y, (v) relación con otros derechos. Particularmente, en cuanto al elemento de accesibilidad, los requisitos para acceder a las prestaciones de seguridad social deben ser razonables, proporcionadas y transparentes.¹¹

De esta forma, el contenido mínimo del derecho a la seguridad social puede ser ampliado por las autoridades del Estado en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de medidas legislativas, administrativas o, incluso, judiciales.

Cabe mencionar que, en el marco de la protección al derecho a la seguridad social, México ratificó el 12 de octubre de 1961, el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual contiene las bases mínimas en materia de seguridad social, y que desarrollaré más adelante.

Finalmente, la Corte Interamericana ha resaltado la intrínseca relación que existe entre el derecho a la seguridad social y las personas mayores,¹² particularmente en cuanto a las pensiones. Esto es así, pues la falta de acceso al sistema de pensiones en una persona mayor genera “angustia, inseguridad e incertidumbre”, pues generalmente es su principal fuente de ingresos económicos.¹³

En así que, la Corte IDH ha reconocido que “las personas mayores tienen derecho a una protección reforzada y, por ende, exige la adopción de medidas diferenciadas”.¹⁴ Para satisfacer el derecho a una vida digna, los Estados deberán adoptar medidas positivas, en especial, cuando estén involucradas personas en situación de vulnerabilidad, como las personas mayores.¹⁵

II. Invalidez del artículo 88, fracción III, en la porción normativa “en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado” de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.

i. Piso “mínimo”.

El Tribunal Pleno concluyó, por mayoría de seis votos, que exigir a los ascendientes del trabajador fallecido acreditar haber dependido económicamente de él, es constitucional, bajo el argumento de que ello busca garantizar la protección de la familia, en particular, de aquellos que estaban a cargo de la persona asegurada fallecida.

⁶ Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros VS. Chile. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 2021”. Serie C No. 439, párr. 96.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), 4 de febrero de 2008, párr. 42; Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019”. Serie C No. 394, párr. 173 y; Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras. “Sentencia de 31 de agosto de 2021”. Serie C No. 432, párr. 66.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 3, *supra*, párr. 10.

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 19, *supra*, párr. 4

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 19, *supra*, párr. 59.

¹¹ Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, *supra*, párr. 170 y; Caso Muelle Flores Vs. Perú, *supra*, párrs. 10-28.

¹² De acuerdo a la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las Personas Mayores en su artículo 2, se entiende por persona mayor, aquella de 60 años o más, salvo que las leyes internas establezcan una edad menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años.

¹³ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs Perú, *supra*, párrs. 205 y 206.

¹⁴ Corte IDH. Caso Poblete Vilches y Otros Vs. Chile. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018”. Serie C No. 349, párr. 127.

¹⁵ Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, *supra*, párr. 187; ONU. Asamblea General, Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad. Aprobados mediante Resolución 46/91 de 16 de diciembre de 1991, principio 1.

Lo anterior, fue justificado con base en el Convenio 102 de la OIT. Este tratado fue celebrado hace más de setenta años, el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, con el objetivo de sentar las bases mínimas en materia de seguridad social. Particularmente, en sus artículos 59 a 64, se desarrollan las “prestaciones de sobrevivientes” donde se establece que el derecho a la prestación deberá comprender la pérdida de los medios de subsistencia sufrida por la viuda o los hijos/hijas como consecuencia del fallecimiento del “sostén familiar”. Es decir, las pensiones por muerte del trabajador deberán proteger como mínimo, a los hijos, hijas o cónyuge que hayan perdido su sostén de familia.

Como se puede advertir, el Convenio 102 de la OIT solamente constituye un piso mínimo que los Estados se comprometieron a garantizar en el marco del derecho a la seguridad social. Sin embargo, ello no impide que los Estados pueden ampliar la protección de este derecho, en relación con su obligación de progresividad, más cuando el convenio fue adoptado hace más de setenta años.

Incluso, este Tribunal ha otorgado una interpretación más amplia que el mínimo exigido por dicho convenio, por ejemplo, al resolver el amparo en revisión 1927/2006.¹⁶ En ese asunto, la Segunda Sala determinó que no existe impedimento para que una persona beneficiaria de la pensión de viudez realice trabajado remunerado, pues tanto el trabajo como la pensión tienen la finalidad de garantizar la tranquilidad y bienestar de la familia del trabajador fallecido. Lo anterior, fue establecido a pesar de que el artículo 60.2 del tratado establece que la pensión por viudez puede suspenderse o reducirse si la persona beneficiaria realiza actividades remuneradas.

Finalmente, cabe mencionar que dicho convenio fue adoptado en un contexto muy diferente al actual. Ello pues se concibió para regular sistemas de seguridad social basados en la protección de recursos colectivos (cuentas mancomunadas), siendo que el precepto normativo impugnado se inserta ahora en un sistema de cuentas individuales.

Por ello, no comparto la opinión de la mayoría, de aplicar el mínimo exigido por el Convenio 102, ya que bajo el principio de progresividad, este Tribunal Pleno puede ampliar la protección al derecho a la seguridad social de los ascendientes del trabajador fallecido.

ii. Perspectiva de vejez.

En segundo lugar, debe destacarse que, con base en su exposición de motivos, la reforma constitucional en materia laboral de 2017 buscó, entre otras cuestiones, maximizar la protección de los derechos sociales y aplicar el principio de la realidad (reconocido en el artículo 685 de la nueva Ley Federal del Trabajo), el cual obliga a las personas juzgadoras a analizar el contexto actual de la seguridad social.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que la porción normativa impugnada va dirigida a los ascendientes del trabajador, por lo que es más alta la posibilidad de que las personas beneficiarias sean personas mayores. Partiendo de lo anterior, resulta necesario aplicar un enfoque diferencial para lograr el goce efectivo de los derechos de las personas mayores.

La Primera Sala de este Tribunal en los amparos directos en revisión 1672/2014¹⁷ y 7155/2017¹⁸ ha establecido que la dependencia de las personas mayores ya no se entiende como un rasgo individual, sino como una cuestión estructural.

Ahora, ello no debe llevarnos inmediatamente a asumir que toda persona mayor se encuentra en una situación de vulnerabilidad solo por el hecho de haber alcanzado cierta edad, pues eso dependerá del análisis del *contexto de envejecimiento específico* en que se encuentra la persona, adoptando una perspectiva que tome en consideración la posible situación de vulnerabilidad en que pueden encontrarse debido a su edad.¹⁹

Al respecto, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el segundo trimestre de 2022, se estimó que en México residían cerca de dieciocho millones de personas mayores. De este número, el 67% son Población No Económicamente Activa (PNEA), de las cuales, tan solo el 31% está pensionada y jubilada.²⁰

¹⁶ Sentencia recaída al amparo en revisión 1927/2006. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Sergio Aguirre Anguiano, 7 de marzo de 2007.

¹⁷ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1672/2014. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 15 de abril de 2015.

¹⁸ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 7155/2017. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 12 de septiembre de 2018.

¹⁹ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1754/2015. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 14 de octubre de 2015, párrs. 114-116.

²⁰ INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores, 30 de septiembre de 2021, pág. 2.

Además, en México casi tres millones de personas mayores no están afiliadas a ninguna institución de servicios de salud, lo que representa el 20% de dicha población. De los porcentajes más altos de personas mayores no afiliadas se ubican precisamente, en Chiapas.²¹

Por otro lado, solo el 33% de las personas mayores son Población Económicamente Activa (PEA). De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas, las personas mayores suelen trabajar en empleos mal remunerados, por lo que viven del apoyo de sus familias o sus ingresos se limitan a las pensiones.²²

En nuestro país, el 45% de las personas mayores que están ocupadas, ganan tan solo un salario mínimo, e incluso, el 9% no recibe ingresos. Asimismo, el 70% de las personas adultas mayores ocupadas trabajan de manera informal²³.

Por ello, para mí la sentencia no aplica un enfoque diferenciado que tenga en cuenta esta realidad que enfrentan las personas mayores en nuestro país, ante la alta probabilidad de que sean estas las personas beneficiarias de la pensión prevista en la fracción impugnada.

iii. Modelo único de familia y carga probatoria adicional.

En tercer lugar, la norma impugnada establece que los ascendientes de un trabajador fallecido podrán recibir la pensión por su muerte —en tercer orden de prelación— siempre que acrediten que hubieren dependido económicamente del trabajador, sin embargo, este último requisito no es exigible a los hijos, hijas ni cónyuge del trabajador.

Lo anterior, me lleva a cuestionar la neutralidad de la norma, pues esta se basa en un único modelo estereotipado de familia “tradicional” en el que se presume que una persona es el único sostén económico de la o el esposo e hijos e hijas, lo cual ha sido superado en innumerables sentencias de este Tribunal.

En este sentido, se ha establecido que la Constitución tutela a la familia entendida como realidad social, que cubre todas sus formas y manifestaciones, lo cual abarca a las familias que se extienden varias generaciones, incluyendo ascendientes²⁴.

Por ello, desde mi perspectiva, lo que hace el ordenamiento en cuestión al regular el derecho a la pensión por muerte del trabajador, es precisamente presumir únicamente que los hijos, hijas y la o el cónyuge dependen económicamente de aquél. A mi parecer, esta formulación de la ley genera un trato desigual por exigir demostrar la dependencia económica solamente a los ascendientes, y no así a las hijas/hijos y cónyuge.

En ese sentido, desde mi perspectiva es innecesario que se compruebe que los ascendientes tienen una dependencia económica con la persona fallecida, igual que sucede con el resto de supuestos para hijos, concubina, etc. Sin embargo, la norma en cuestión le atribuye una carga adicional de demostrar dicha dependencia a la persona beneficiaria, que lo más probable sea una persona mayor.

Finalmente, estimo que la norma impugnada vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que no establece parámetros objetivos y precisos para esclarecer cuándo existe dependencia económica, dejándolo al arbitrio de la autoridad.

Es por todo lo anterior que me aparto de la conclusión a la que llegó la mayoría del Pleno de este Tribunal, pues aplicando el principio de progresividad de los derechos humanos y bajo una perspectiva de vejez, resulta excesivo y desproporcional exigir únicamente a los ascendientes (que probablemente serán personas mayores) probar que existe una dependencia económica con el trabajador fallecido, máxime que la norma no establece parámetros objetivos y precisos para probarlo.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del once de octubre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 197/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

²¹ INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores, 29 de septiembre de 2021, págs. 2-3.

²² Organización de las Naciones Unidas y La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

²³ INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores, 30 de septiembre de 2021, págs. 4 y 6.

²⁴ Sentencia recaída al amparo en revisión 152/2013. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 23 de abril de 2014, párr. 162.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 197/2020.

En sesión celebrada el once de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó, entre otros, la constitucionalidad del artículo 88, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, publicado en el periódico oficial de la citada entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

La norma impugnada, que fue materia de análisis en el considerando OCTAVO del fallo, es del tenor siguiente:

“Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera.

II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos a falta de concubina o concubinario.

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.”

Como se puede apreciar, el artículo 88 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas contempla el orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de una persona pensionada o afiliada por el Estado. En específico, en la fracción III, impugnada en esta acción de inconstitucionalidad se contempla que, para el caso de inexistencia de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre del trabajador fallecido, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado.

De esta fracción III del artículo 88 de la norma impugnada se advierten dos condiciones para que la madre o padre del trabajador afiliado o pensionado accedan a la pensión por muerte: **a)** Que el padre o la madre del trabajador fallecido hubieran dependido económicamente de él; y, **b)** Que éstos no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad el Tribunal Pleno analizó las dos condiciones anteriores y, en esencia, concluyó que es inconstitucional la exigencia de no contar con otra pensión de seguridad social —cualquiera que sea su fuente y naturaleza—, pero es válido exigir que el padre o la madre hubieran dependido económicamente del trabajador fallecido.

En la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación voté a favor de la sentencia en cuanto a declarar la inconstitucionalidad del requisito de no contar con otra pensión de seguridad social, pero en contra de la posición mayoritaria de validar el requisito de acreditar la dependencia económica, que desde mi perspectiva es inconstitucional por vulnerar el derecho de seguridad y previsión social que se reconoce en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General, así como en el diverso 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A continuación, expondré las razones que me llevaron a votar en ese sentido:

Análisis de la porción normativa que condiciona al goce de la pensión a los ascendientes “en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”.

El Tribunal Pleno determinó, por mayoría de votos, que el artículo 88, fracción III, en la porción normativa: “en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado”, es constitucional y acorde con el derecho de seguridad y previsión social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General.

En la sentencia se sostuvo que este requisito es válido porque **no vulnera** el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de previsión social y legalidad.

Al respecto, se menciona que resultan aplicables las consideraciones plasmadas en la **acción de inconstitucionalidad 91/2018**, resuelta por el Tribunal Pleno y en el **amparo en revisión 347/2020**, fallado por la Segunda Sala, en los que se reconoció la validez de normas similares a la aquí impugnada.

Asimismo, se estableció que en dichos asuntos se reconoció la constitucionalidad del requisito de dependencia económica establecida en la norma impugnada, para que el padre o madre del servidor público fallecido, tengan acceso a la pensión por causa de su muerte, porque no viola el derecho de seguridad social, ya que tal exigencia constituye un elemento propio del derecho de seguridad social, pues ello busca garantizar la protección de la familia, en particular, de aquéllos que estaban a cargo de la persona asegurada, de tal modo, que ante la muerte de este último pueden acceder a una pensión que les permita asegurar costear los bienes y servicios a cuyo sostén el trabajador o trabajadora fallecida aportaba.

Además, en dichos precedentes se determinó que no se viola el derecho de igualdad y no discriminación, pues es válido concluir que el derecho a la seguridad social en favor de los trabajadores del Estado debe extenderse en favor de sus familiares, en condiciones de igualdad.

En ese sentido, se dijo que, una vez acreditadas las condiciones para ser considerados como familiares derechohabientes del trabajador fallecido, la ley permite que, al existir más de un familiar con derecho a la pensión por causa de su muerte, ésta sea disfrutada por todos ellos de manera concurrente, salvo tratándose de los ascendientes, quienes únicamente tendrán derecho a ella cuando no existan cónyuge, concubino o concubina, o bien alguna hija o hijo; lo que no resulta arbitrario, sino que tiene justificación, teniendo en cuenta que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo vincula únicamente a la protección de cónyuges e hijos en relación con el seguro de sobrevivientes.

De esta manera, en tales asuntos se concluyó que el legislador local cuenta con libertad configurativa para establecer un orden de preferencia que atienda a dichos mínimos, al que además podría incluir a otros familiares, con las condiciones o modalidades que estime convenientes. Por tanto, tal distinción sólo atiende a un orden de preferencia cuyo origen obedece a las circunstancias de hecho en que se ubica cada uno de los beneficiarios de los trabajadores.

Además, se mencionó que tal prelación se justifica si se atiende a que una pensión originada por causa de muerte tiene como propósito cubrir la parte que el trabajador aportaba a la subsistencia del núcleo familiar conformado por el cónyuge, concubina o concubinario e hijos, ya sean menores de edad o mayores que se encuentren estudiando, o bien estén impedidos para trabajar con motivo de una discapacidad o una enfermedad crónica. Tal finalidad tiene como origen una presunción de dependencia económica, en el caso de los hijos menores de edad o mayores que se encuentren estudiando o estén impedidos para trabajar como consecuencia de una discapacidad o enfermedad crónica, y de obligación recíproca de alimentos tratándose de cónyuges y concubinos.

Por tanto, se determinó que tal presunción de dependencia económica no impide que el legislador, en uso de su facultad configurativa, decida reconocer el derecho de los ascendientes que hubieran dependido económicamente del trabajador de acceder a una pensión derivada de su muerte, para lo cual tienen la posibilidad de allegar los medios probatorios que estimen convenientes a efecto de comprobar haber sido dependientes del trabajador o pensionado.

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, **no estoy de acuerdo con la posición mayoritaria** de reconocer la validez del artículo 88, fracción III, en la porción normativa: “*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*”, pues, a diferencia de lo sostenido en la sentencia, **considero que se trata de un requisito desproporcionado que vulnera el derecho de seguridad y previsión social** que se encuentra reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General, así como en el diverso 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹.

En la sentencia se sostiene que esta condicionante es proporcional y armónica con el sistema de seguridad social mexicano y, para llegar a esa conclusión, la mayoría parte de una premisa básica que se encuentra transversalmente en toda la argumentación, y que se puede sintetizar en que: las pensiones por muerte del trabajador se dirigen a proteger exclusivamente a las personas que tenían una dependencia económica con el trabajador fallecido.

A mi juicio, la premisa de la que se parte en la sentencia es una interpretación bien construida a partir del parámetro de constitucionalidad que se establece con base en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero no es la única interpretación posible, de manera que atendiendo a lo previsto en el artículo 1º constitucional², debemos optar por aquella que sea más protectora para los derechos humanos de los trabajadores y sus familias.

De esta manera, considero que **la esencia de nuestra jurisprudencia radica en la obligación constitucional de proteger la tranquilidad y bienestar del trabajador y de su familia**; por lo que no comparto la noción contenida en la sentencia por la que —estimo— se concluye que las pensiones por muerte del trabajador se dirigen a proteger exclusivamente a las personas que tenían una dependencia económica con el trabajador fallecido, ya que ese sería únicamente el piso mínimo de protección constitucional.

¹ “**Artículo 9.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

² “**Artículo 1º.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Por el contrario, atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, **considero que la porción normativa impugnada es inconstitucional**, por establecer que los padres de un trabajador fallecido podrán ser beneficiarios de la pensión por muerte —en tercer orden de prelación— siempre y cuando acrediten haber dependido económicamente del trabajador.

Considero que esta exigencia y carga probatoria de acreditar una dependencia económica de los ascendientes con el trabajador fallecido es excesiva y no resulta proporcional con la finalidad de “*garantizar el bienestar de los dependientes económicos*”.

Al respecto, el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional establece las bases mínimas sobre los derechos de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y, sobre estas bases, hemos definido —por ejemplo, en la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 956/2010³— que el principio constitucional de previsión social se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

Es decir, no se limita a proteger únicamente la supervivencia de la familia del trabajador, sino que protege incluso la tranquilidad y bienestar como valores supremos.

La porción normativa impugnada establece que los padres de un trabajador fallecido podrán ser beneficiarios de la pensión por muerte —en tercer orden de prelación— siempre y cuando acrediten haber dependido económicamente del trabajador. Como se puede advertir, en este caso los ascendientes no compiten de forma alguna con un derecho a recibir la pensión por muerte del trabajador sobre los hijos o hijas del servidor público, ni sobre su cónyuge, concubina o concubinario, pues la norma sólo establece el orden de prelación.

Sin embargo, la norma parte de, de un estereotipo anticuado, ya que en ella se presume que los hijos y el cónyuge supérstite, y a falta de cónyuge, la concubina o concubinario, pueden gozar de la pensión por muerte de un pensionado o afiliado, sin necesidad de acreditar una dependencia económica. Mientras que, en el tercer grado de prelación, los ascendientes deben demostrar que han dependido económicamente del trabajador fallecido.

Al respecto, **contrario a lo sostenido en la sentencia**, me parece que esta construcción normativa genera un trato desigual y vulnera el derecho de previsión social por exigir demostrar la dependencia económica únicamente a los ascendientes, y no así a cónyuge e hijos. Además, con esta estructura, se puede generar un estereotipo de familia, al asumir que “*una persona, usualmente el varón, se encarga de sostener económicamente a la esposa e hijos*”, lo cual, evidentemente hemos superado en múltiples criterios de esta Suprema Corte.

De esta manera, para mí, la norma **es inconstitucional por ser contraria al derecho de seguridad y previsión social** que se encuentra reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución.

Incluso si se partiera de la idea de que la esencia del sistema de pensiones —y en específico la pensión por muerte del trabajador— exige una dependencia económica, me parece que, en todo caso, se debe garantizar que los ascendientes, al menos, tienen presuntivamente y sin necesidad de demostración, una dependencia económica con el trabajador fallecido. Por tanto, estimo que la porción normativa impugnada incluye un requisito que es absoluto y desproporcionado.

Las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria votara por la invalidez del artículo 88, fracción III, en su porción normativa “*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*” de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del once de octubre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 197/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

³ Amparo en revisión 956/2010, resuelto por la Segunda Sala el 2 de marzo de 2011, por mayoría de 4 votos de los Ministros Valls Hernández (Ponente), Luna Ramos, Presidente Aguirre Anguiano y **Aguilar Morales**. El Ministro Franco González Salas votó en contra.