

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021.

En la sesión del veintitrés de mayo del dos mil veinticuatro, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos cuarto, quinto y sexto transitorios del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como el párrafo sexto del artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, modificado por el Decreto antes mencionado, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

Resolución del Tribunal Pleno. El Tribunal Pleno determinó invalidar las referidas disposiciones transitorias, toda vez que, al establecer una reducción de las pensiones adquiridas por personas al amparo de normas anteriores a la entrada en vigor del Decreto combatido, violan los principios de irretroactividad y de progresividad, en sus vertientes de no regresividad y gradualidad, en relación con el derecho a la seguridad social.

Razones de concurrencia. Al respecto, si bien estoy a favor de invalidar los artículos transitorios en comento, por ser violatorias del principio de irretroactividad de la ley de acuerdo con las consideraciones expuestas en la sentencia, me separo de aquéllas relacionadas con la vulneración al principio de progresividad, en sus vertientes de gradualidad y de no regresividad.

Para explicar lo anterior, me referiré, en primer lugar, a lo planteado por la Comisión accionante en su escrito inicial. En él, el órgano promovente señaló que los artículos cuarto, quinto y sexto transitorios del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del

Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, así como el párrafo sexto del artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, reformado mediante el primero en mención, eran violatorios de los derechos a la seguridad jurídica, a la seguridad social y a los principios de legalidad, de irretroactividad de la ley y de previsión social.

En esencia, el órgano accionante consideró que, al prever la aplicación de un nuevo tope máximo de pensiones derivado de la reforma que es objeto del Decreto 28439/LXII/21 impugnado –de treinta y cinco veces el salario mínimo a treinta y nueve veces la unidad de medida y actualización– a personas que ya habían adquirido sus pensiones bajo el régimen previo a la referida reforma, resultaba violatorio del principio de irretroactividad, en detrimento del derecho a la seguridad social y al principio de previsión social.

Ahora bien, las normas reclamadas establecen lo siguiente:

- a. La modificación y reducción, por causa de utilidad pública, de las pensiones que se encontraron vigentes a la entrada en vigor del Decreto reclamado, así como las futuras.¹
- b. Las pensiones que excedan el monto establecido en el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco² –reformado mediante el Decreto combatido– deben modificarse de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo en él previsto.³

¹ **Decreto 28439/LXII/21.**

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

² **Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.**

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

I. Se tomará en cuenta el promedio del sueldo tabular disfrutado en los últimos tres años de servicio inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador; y

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

³ **Decreto 28439/LXII/21.**

VOTO CONCURRENTE
QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021 [3]

- c. El Consejo Directivo del Instituto de Pensiones del Estado tuvo un plazo de noventa días hábiles para modificar y adecuar las pensiones vigentes al límite de la cuantía establecido en el artículo 70, fracción II, en comentario.⁴
- d. Todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que se hayan otorgado bajo la vigencia del régimen de la Ley abrogada mediante el 22862/LVIII/09, pasarían a regirse por la legislación reformada, esto es, tendrían que nivelarse al tope máximo establecido en el citado artículo 70, fracción II.⁵

De lo anterior, advierto que, como lo señala la accionante, las normas reclamadas pretenden fijar un tope máximo de treinta y nueve veces la unidad de medida y actualización a las pensiones que fueron y continúan siendo otorgadas bajo los regímenes anteriores a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21 impugnado.

Para tales efectos, se previó un plazo para que el Consejo Directivo del Instituto de Pensiones de la entidad modificara y adecuara las pensiones vigentes al nuevo límite superior previsto en el ya citado artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

Desde mi punto de vista, tal y como se sostiene en el punto 2 del estudio de fondo de la sentencia, las normas reclamadas son violatorias del principio de irretroactividad de la ley, conforme al cual “a ninguna ley se dará efecto

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

⁴ **Decreto 28439/LXII/21.**

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

⁵ **Decreto 22862/LVIII/09, modificado por el diverso Decreto 28439/LXII/21.**

“**ARTÍCULO CUARTO.** [...]”

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

retroactivo en perjuicio de persona alguna”. Para llegar a esta conclusión, la sentencia desarrolla las teorías de los derechos adquiridos y la de los componentes y analiza el caso concreto a la luz de ellas.

De acuerdo con la teoría de los derechos adquiridos,⁶ se estará ante una norma retroactiva cuando se afecten o modifiquen los derechos que han entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, aquéllos que implican la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico. Por lo que no se estará en presencia de una norma retroactiva cuando se trate de una simple expectativa de un derecho.

Así, las normas impugnadas trascienden a aquellas personas que ya habían acreditado los requisitos para obtener la pensión respectiva y, por ende, ya se encontraban gozando de ella al momento en que entró en vigor el Decreto reclamado, esto es, se trata de derechos adquiridos, en tanto, que dichas pensiones ya habían entrado en el patrimonio o haber jurídico de las personas afiliadas o beneficiarias, y no se trataba de una mera expectativa de derecho.

Por otra parte, con base en la teoría de los componentes de la norma,⁷ se parte de la premisa de que toda norma tiene un supuesto y una consecuencia, es decir, si el primero se actualiza conforme a ella, la segunda debe producirse de acuerdo con la misma; sin embargo, es posible que el supuesto y la consecuencia no se generen de manera inmediata, como podría suceder, cuando se trata de actos complejos o compuestos por diversos actos.

⁶ Tesis 2a. LXXXVIII/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Junio de 2001, página 306, registro digital 189448, de rubro: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS”**.

⁷ Tesis P./J. 123/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001, página 16, registro digital 188508, de rubro: **“RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA”**.

VOTO CONCURRENT
QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021 [5]

En este sentido, para analizar si una determinada norma es retroactiva o no, se debe atender a las siguientes hipótesis:

1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin vulnerar el principio de irretroactividad, en atención a que los componentes de la norma se presentaron con anterioridad a la vigencia de la nueva norma.
2. Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas, y si, dentro de su vigencia, se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva.
3. Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente **porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada**; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.
4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó. Mientras que los actos pendientes del supuesto normativo que no se llevaron a cabo, podrán llevarse a cabo conforme a la nueva

normatividad y, por ende, la consecuencia será aquélla regida por ésta última.

En el caso, las disposiciones combatidas establecen una modificación o ajuste a las pensiones que ya se encontraban percibiendo las personas afiliadas o beneficiarias, esto es, que, con anterioridad al establecimiento del nuevo tope máximo de las pensiones, ya habían acreditado los requisitos correspondientes, por lo que el supuesto normativo se cumplió previo a la reforma y las consecuencias de éste se realizaron de manera sucesiva o continuada. Por lo que, conforme a la teoría de los componentes de la norma, deben respetarse los supuestos y las consecuencias iniciadas antes de la reforma en cuestión.

Al respecto, conforme a la Ley emitida en dos mil nueve,⁸ el monto máximo que las personas pensionadas podían obtener era el equivalente a treinta y cinco veces el salario mínimo general mensual vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara –al valor actual, \$248.93 (doscientos cuarenta y ocho pesos 93/100 M.N.)–, en tanto que, a partir de la reforma reclamada de dos mil veintiuno, dicho límite corresponde a treinta y nueve veces la unidad de medida y actualización elevada al mes –el valor del presente año equivale a \$108.57 (ciento ocho pesos 57/100 M.N.)–, de donde se advierte una disminución en las cantidades que percibirían las personas pensionadas a raíz de la citada reforma.

En este sentido, me parece que las normas transitorias reclamadas afectan los derechos adquiridos de las personas que recibían su pensión conforme al

⁸ **Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.**

(texto vigente a partir de dos mil nueve y hasta dos mil veintiuno)

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

I. Se tomará en cuenta el promedio del sueldo tabular disfrutado en los últimos tres años de servicio inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador; y

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

VOTO CONCURRENT
QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021 [7]

tope máximo vigente hasta dos mil veintiuno, es decir, el equivalente a treinta y cinco veces el salario mínimo, por lo que son violatorias del principio de irretroactividad de la ley.

Estimo que estas consideraciones son suficientes para declarar la invalidez de las disposiciones transitorias en comento, por lo que me separo del estudio sobre el derecho a la seguridad social y el principio de progresividad, en sus vertientes de gradualidad y no regresividad. Ello aunado a que, con ellas, se da respuesta a los argumentos centrales de la Comisión accionante.

Asimismo, considero que la acotación del estudio de fondo a la vulneración al principio de no retroactividad de la ley, es congruente con lo que se resolvió en el amparo en revisión 518/2022,⁹ en sesión de ocho de febrero de dos mil veintitrés de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en el cual, por unanimidad de cuatro votos, consideramos que el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, aquí impugnado, era violatorio del principio en mención; del cual, además, se originó la jurisprudencia 2a./J. 24/2023 (11a.), de rubro: **“PENSIONES EN EL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO 28439/LXII/21, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE PENSIONES Y DE LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS, AMBAS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY”.**¹⁰

Conclusión.

⁹ Sentencia recaída al amparo en revisión 518/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, ocho de febrero de dos mil veintitrés, se aprobó por unanimidad de cuatro votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa (ponente), Aguilar Morales, Ortiz Ahlf y Presidente Pérez Dayán. Ausente el Ministro Laynez Potisek.

¹⁰ Tesis 2a./J. 24/2023 (11a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Mayo de 2023, Tomo II, página 1933, registro digital 2026417.

VOTO CONCURRENT
QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2021 [8]

Con base en lo expuesto, reitero mi postura de estar con el sentido del proyecto y algunas de sus consideraciones, por lo que me aparto del estudio relativo al derecho a la seguridad social y al principio de progresividad, en sus vertientes de gradualidad y no regresividad, por no ser necesarias para declarar la invalidez de los artículos transitorios combatidos.

ATENTAMENTE

MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

VMML/ glg