



RECURSO DE REVISIÓN: 1792/2019.

RECORRENTE: [REDACTED].

**TERCERO INTERESADO: COMITÉ DE PENSIONES
DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL
ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.**

Magistrado Ponente: Claudio Gorostieta Cedillo.

Secretario Proyectista: Yanel Maricarmen Cobos Velázquez.

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

VISTO para resolver el recurso de revisión número **1792/2019**, interpuesto por [REDACTED], en contra de la *sentencia de once de noviembre de dos mil diecinueve*, pronunciada por la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo con número de expediente **689/2019**; y

RESULTANDO

1.- Mediante escrito presentado el día veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, ante la Oficialía de Partes Común de la Primera y Séptima Salas Regionales del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, [REDACTED], por propio derecho, formuló demanda administrativa en contra del **COMITÉ DE PENSIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS** señalando como acto impugnado el siguiente:

"El acto que por esta vía se impugna lo es el acuerdo CP/54834/2019 de fecha treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, emitido por la C. Mayra Granados Villeda, Presidenta del Comité de Pensiones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, mediante el cual se resuelve negar indebidamente sobre la solicitud de pensión que promovían la Oficina de Atención al Derechohabiente Atlacomulco del mismo Instituto de Seguridad Social."

2.- Substanciado el juicio en todas sus partes, por la Magistrada de la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dictó *sentencia de once de noviembre de dos mil diecinueve*, declarando la **VALIDEZ** del acto impugnado; con base en las consideraciones lógico jurídicas ahí descritas.

3.- Inconforme con dicha sentencia, mediante escrito presentado el **seis de diciembre de dos mil diecinueve** ante la Oficialía de Partes de la Primera Sección de la Sala Superior

del Tribunal de Justicia Administrativa de esta Entidad Federativa, la parte actora interpuso recurso de revisión, en contra de la *sentencia de once de noviembre de dos mil diecinueve*, dictada por la Magistrada de la Primera Sala Regional de este Tribunal, en el juicio administrativo **689/2019**, haciendo valer los agravios expuestos en el escrito que obra en las primeras fojas del expediente que se actúa.

4.- Por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, la Presidencia de la Primera Sección de la Sala Superior del actual Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, admitió a trámite el recurso de revisión promovido, designando como Ponente al Magistrado Claudio Gorostieta Cedillo.

5.- En fecha diez de enero de dos mil veinte, la Magistrada de la Primera Sala Regional, remitió el expediente del juicio administrativo **689/2019**, a esta Primera Sección de la Sala Superior, para substanciar el recurso de revisión **1792/2019**.

6.- Por acuerdo de nueve de enero de dos mil veinte, se tuvo por desahogada la vista respectiva; así, una vez integrado el expediente de recurso de revisión **1792/2019**, se ordenó turnarlo al Magistrado ponente para la emisión de la resolución que en derecho correspondiera; y

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente Recurso de Revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 285 fracción IV, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad, 9, 28, 29 y 30, fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" Estado de México, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, así como los diversos 25 y 29 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el primero de agosto de dos mil diecinueve.

SEGUNDO. PROCEDENCIA. El presente recurso de revisión número **1792/2019**, es procedente en contra de la *sentencia de once de noviembre de dos mil diecinueve*, emitida por la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dentro de los autos del expediente del juicio administrativo **689/2019**, en términos del artículo 285, fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por tratarse de una sentencia que decide la cuestión planteada.



TERCERO. LEGITIMACIÓN. El recurso de revisión fue interpuesto por *la parte actora*, parte legítima, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 230 fracción I, 231, 234 y 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

CUARTO. OPORTUNIDAD. Previo al análisis de los agravios de los recurrentes, esta Primera Sección de la Sala Superior considera que el escrito inicial de recurso de revisión fue presentado dentro del término genérico de **ocho días** que establece el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

QUINTO. SENTIDO DE LA SENTENCIA. La Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México emitió la *sentencia de once de noviembre de dos mil diecinueve*, en el sentido de declarar la **validez** del acto impugnado en los siguientes términos:

"CONSIDERANDO

(...)

VI. Analizados los argumentos de disensos expresados por la parte actora su refutación por parte de la autoridad demandada, valoradas las pruebas aportadas por las partes, conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, según lo disponen los artículos 95 y 105 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, esta Juzgadora arriba a la conclusión, de que asiste razón jurídica a la representante legal de la autoridad demandada.

(...)

Al efecto conviene citar el criterio jurisprudencial sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a la teoría de los componentes de la norma, el cual indica que para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo, del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisar que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, teniendo en cuenta que el supuesto y la consecuencia no siempre se forman de modo inmediato, dado que puede suceder que su realización ocurra seccionada en el tiempo; dicho criterio lleva como datos de identificación, rubro y textos siguientes:

(...)

*De la cita textual, se desprenden diversas hipótesis a través de las cuales se delimita el principio de irretroactividad de las leyes; y en lo referente a la litis que nos ocupa correspondiente a la materia de seguridad social, se puede apreciar que el artículo que regula los requisitos para obtener una pensión por jubilación, edad y tiempo de servicios, edad avanzada, muerte e inhabilitación, es el así denominado **Artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios** publicado en el periódico oficial denominado "Gaceta de Gobierno" en fecha dos de abril del año dos mil nueve, el cual a la letra dice lo que se transcribe a continuación:*

(...)

En este contexto, es dable concluir que la Presidenta del Comité de Pensiones y Comité de Pensiones, ambos del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, no están vulnerando en perjuicio de [REDACTED] ordenamiento jurídico alguno, pues si bien es cierto la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio le fue negada, es porque dentro del aludido artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, se deducen cuáles serán los requisitos de edad y tiempo de cotización para obtener una pensión, así como los artículos para calcular el monto diario de pensión que en su caso le correspondería a un servidor público al momento de solicitar la pensión, artículos 68, 86 y 87 de la citada Ley.

También es dable dilucidar que dicha situación motivo a la Presidenta del Comité de Pensiones y Comité de Pensiones, ambos del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios para negar la pensión a [REDACTED], utilizando la legislación vigente, es decir, realizó una correcta aplicación del Artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

En este orden de ideas, la pensión por jubilación negada al particular demandante estuvo supeditada a la fecha en que ingresó la solicitud de pensión; y del expediente formado con motivo del acto impugnado, se desprende que la solicitud de pensión fue ingresada por el hoy actor en fecha diecisiete de enero de dos mil diecinueve, de modo que, no se adquiere el derecho a una pensión por jubilación, edad y tiempo de servicios de acuerdo a las normas vigentes en la época en que se incorporaron a la función pública, sino conforma a la legislación vigente al momento en que se generen los supuestos previstos legalmente para ello y el derecho relativo.

Por eso, no puede operar en beneficio de [REDACTED] la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de sus Organismos Coordinados y Descentralizados, vigente hasta el diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, ya que esta Ley se encontraba abrogada en el momento en el que realizó su solicitud de pensión por jubilación, razón por la cual la pensión que se le niega al particular demandante se encuentra debidamente sustentada en función de lo establecido en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios Vigente.

Por tanto, esta juzgadora estima que el Dictamen CP/54834/2019 por el cual se determina negar la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, al no acreditar la edad establecida en el artículo 91 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, se encuentra fundado y motivado, pues cumple con los requisitos exigidos por el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1.8 fracciones VIII y VIII del Código Administrativo del Estado de México, que disponen:

(...)

De ahí que, si los argumentos hechos valer por el particular demandante resultan infundados, entonces con fundamento en el artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México y 273, fracción VIII, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se debe reconocer la validez del Dictamen CP/54834/2019, de fecha treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, en el que se determina negar la solicitud de pensión de retiro por edad y tiempo de servicios a [REDACTED], toda vez que no acredita el primer requisito esencial de 60 años de edad, establecido en el artículo 91 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, vigente a partir del uno de julio de dos mil dos.

SEXTO. En los agravios primero, segundo y tercero, la autoridad recurrente sostiene que la sentencia recurrida es contraria a lo dispuesto en el artículo 273, fracciones III y IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en virtud de lo siguiente:

- ⌘ Que el Comité de Pensiones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios perdió de vista que su ingreso al servicio público fue el dieciséis de febrero de mil novecientos noventa, y por tanto le es aplicable la Ley vigente hasta el dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, la cual preveía una edad mínima para jubilarse de cincuenta años de edad.
- ⌘ Que no se debe aplicar lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio del decreto 277, ni el Reglamento de Prestaciones de dicho Instituto, ya que a la fecha de ingreso al servicio público, el dieciséis de julio de dos mil siete, éstos eran



inexistentes. Añade que la aplicación de dichos ordenamientos jurídicos es de forma retroactiva.

- ⌘ Que al momento de ingresar su solicitud de pensión, ya contaba con un derecho adquirido de conformidad con la ley anterior y que su pensión ya formaba parte de su patrimonio.
- ⌘ Que se debe aplicar el principio "pro homine" debiendo aplicar la ley más amplia en cuanto al reconocimiento de derechos.

Del estudio realizado a la sentencia recurrida al amparo de los argumentos en disenso, esta Sala Superior considera por una parte inoperantes los argumentos del hoy recurrente, y por otra, infundados, en virtud de los siguientes razonamientos jurídicos:

Se dice que son inoperantes los argumentos en disenso, en virtud de que constituyen **una reiteración** de lo sostenido en su escrito de contestación de demanda, sin que al efecto tiendan a controvertir de forma directa, clara y frontal el argumento total de la sentencia recurrida, de ahí que esta Sala Superior los desestime por **inoperantes**.

Resulta aplicable al caso en concreto, por analogía, el siguiente criterio:

"Época: Décima Época
Registro: 2016904
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.5o.A.9 A (10a.)
Página: 2408

AGRAVIOS INOPERANTES POR INSUFICIENTES EN EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. LO SON AQUELLOS QUE SÓLO REITERAN LAS MANIFESTACIONES QUE, EN SU MOMENTO, SE HICIERON VALER AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD. En atención al principio de estricto derecho que impera tratándose del recurso de revisión fiscal, la autoridad recurrente tiene la carga procesal de formular sus agravios de forma clara y concisa, e identificar las consideraciones del fallo impugnado con las que se inconforma, así como los planteamientos de derecho que soportan las razones particulares de su disenso, para lo cual debe existir una notoria congruencia entre esos señalamientos, de modo que se evidencie, cuando menos, una causa de pedir impugnativa. Por tanto, cuando los argumentos expresados al efecto no controviertan los razonamientos y fundamentos legales en que se apoyó la sentencia anulatoria recurrida, sino que sólo reiteran las manifestaciones que, en su momento, se hicieron valer al contestar la demanda de nulidad, deben considerarse inoperantes por insuficientes, pues de ellos no se advierte materia sobre la cual justipreciar la legalidad de la decisión judicial impugnada objeto del recurso.

(...)."

No obstante lo anterior, resulta pertinente precisar que es infundado el argumento de la recurrente en el sentido de que la aplicación de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipio vigente y el Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México, viola en su perjuicio el principio de irretroactividad de la ley, así como que desde su ingreso al servicio público

adquirió un derecho de pensión y éste entró a su patrimonio. Para efecto de evidenciar lo infundado del argumento en disenso, se debe precisar en qué consiste el principio de irretroactividad de la ley, así como, a qué se refiere la teoría de los derechos adquiridos, que ha sido el criterio rector de interpretación de esa garantía constitucional.

Así, con relación al primer punto, el artículo 14 de la Constitución Federal, en su párrafo inicial establece: *"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. (...)".* Este precepto consagra la garantía de irretroactividad de la ley, la cual ha sido definida como "el principio de derecho según el cual las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor de dichas normas".

La prohibición de dar efectos retroactivos a las leyes se dirige tanto al legislador como a los diversos órganos encargados de llevar a cabo su aplicación o ejecución, pues las leyes sólo deben ser aplicadas a hechos ocurridos durante su vigencia; la aplicación de la nueva norma a hechos acontecidos con anterioridad a su vigencia sería retroactiva. En este sentido se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis siguientes:

"RETROACTIVIDAD DE LA LEY, CÓMO DEBE ENTENDERSE LA GARANTÍA DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. Al establecer el artículo 14 constitucional, como garantía del individuo, que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna no debe entenderse que la prohibición se refiere únicamente al legislador, para el acto de expedir la ley, sino que también comprende a la autoridad que hace aplicación de ella a un caso determinado porque así permiten interpretarlo los conceptos mismos de la disposición constitucional que se comenta, ya que al igual que la primera de esas autoridades puede imprimir retroactividad al ordenamiento mismo, haciendo que modifique o afecte derechos adquiridos con anterioridad, la segunda, al aplicarlo, hace que se produzca el efecto prohibido. En consecuencia, en uno y otro casos, esto es, ya sea que la demanda de amparo se enderece contra una sola de las expresadas autoridades o contra ambas, la Justicia Federal está capacitada para examinar si el precepto en sí, es conculcatorio del artículo 14 de la Constitución Federal."

"RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA. El análisis de retroactividad de las leyes conlleva el estudio de los efectos que una precisa hipótesis jurídica tiene sobre situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos, es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza el órgano de control de constitucionalidad se pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo las mencionadas situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo primero, constitucional, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas. A diferencia de lo anterior, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley no implica el estudio de las consecuencias que ésta, por sí sola, tiene sobre lo sucedido en el pasado, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional, se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez, es decir, sin afectar situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición aplicada lo que de no ocurrir, implicaría una aplicación incorrecta de la ley, mas no la retroactividad de ésta".

Por otro lado, como excepciones al principio de irretroactividad, el Máximo Tribunal de la Nación ha establecido que tratándose de leyes en materia penal y de carácter procesal, la aplicación retroactiva es permisible cuando con ello se logra un beneficio para los individuos, pues en estos supuestos no se actualiza el perjuicio señalado en el artículo 14



de la Ley Suprema, como elemento de la prohibición, como se desprende del criterio de la Segunda Sala que a continuación se transcribe:

"RETROACTIVIDAD DE LA LEY. La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia, retrobrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior. Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la irretroactividad, cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, como sucede frecuentemente tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos, o que hagan más favorable la condición de los indiciados o reos de algún delito, ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo".

Como se advierte de lo antes reseñado, la retroactividad se presenta cuando una ley rige un hecho acaecido con anterioridad a la entrada de su vigencia; el fenómeno contrario se refiere a la ultractividad, el cual se presenta cuando una ley se aplica a un hecho ocurrido con posterioridad a su vigencia. En este punto se debe distinguir entre la aplicación de una ley abrogada a hechos acaecidos durante su vigencia, y la ultractividad, pues en el primer supuesto los hechos acontecen durante la vigencia del ordenamiento legal, en cambio, en el segundo, los hechos surgen con posterioridad a la abrogación de la ley.

En consecuencia, una ley abrogada nunca resultará aplicable a hechos sucedidos con posterioridad a su abrogación, porque si ésta consiste en dejar sin efecto un ordenamiento legal, no resultaría lógico que pudiera regular hechos posteriores a la extinción de su vigencia, *de ahí que sea improcedente en el caso en concreto la aplicación de la Ley de Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de sus Organismos Coordinados y Descentralizados, vigente hasta el diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y cuatro*, pues tal como lo resolvió el A quo, esta Ley se encontraba abrogada a la fecha del último ingreso del solicitante de la pensión al servicio público, siendo el dieciséis de julio de dos mil siete.

Ahora bien, con relación a la segunda cuestión planteada, es decir, la **teoría de los derechos adquiridos**, como criterio rector de la interpretación del derecho fundamental de irretroactividad consignado en el párrafo primero del artículo 14 de la Carta Magna se prevé la posibilidad de aplicar las leyes vigentes cuando no exista un derecho adquirido bajo la vigencia de la ley anterior (pues de estar ante un derecho adquirido la situación se regirá por la ley anterior), a diferencia de las expectativas de derecho, las cuales constituyen sólo la posibilidad de realización de un hecho jurídico concreto.

Además, no debe perderse de vista que el concepto de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa, pues el primero se concibe como aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por ello, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente, tal como se advierte de lo sostenido por la Segunda Sala del más Alto Tribunal, en la tesis 2a. LXXXVIII/2001, publicada en la página 306, Tomo XIII, Junio de 2001, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS 18 A.D. 193/2013 ADQUIRIDOS. Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado”.

En este sentido, una ley es retroactiva cuando trata de modificar en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho. De tal forma, que el derecho fundamental de la irretroactividad de las leyes que consagra el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que no se pueden modificar o afectar los derechos que adquirió un gobernado bajo la vigencia de una ley anterior con la entrada de una nueva disposición, pero sí se pueden regular por las nuevas disposiciones legales las meras expectativas de derecho, sin que se contravenga el principio de irretroactividad.

Ahora bien, en relación a la teoría de los componentes de la norma, de acuerdo con el criterio sustentado en la jurisprudencia 87/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en la página 7, Tomo VI, Noviembre de 1997, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguiente: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA”**, toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, ya que puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se puede variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.



b) Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas, si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.

c) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior no se producen durante su vigencia, siendo que su realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, pero están diferidas en el tiempo por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

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

En esta tesitura, el derecho fundamental de irretroactividad sólo puede verse vulnerado con relación a los derechos adquiridos y no respecto a las simples expectativas de derecho, de ahí que devengan de infundados los argumentos del recurrente en esta instancia, cuando exige que el derecho a la pensión como para su cálculo deben otorgarse y calcularse conforme a una propia norma como lo es *la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, vigente hasta el dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y cuatro*, esto es, ley vigente a la fecha de su primer ingreso al servicio público; pues pierde de vista que **el ingreso al servicio no constituye la adquisición del derecho a una pensión conforme al ordenamiento legal vigente en esa época, pues en esa fecha aún no se generaban el supuesto ni las consecuencias para ser un jubilado, en tanto que no satisfacía los requisitos de edad o tiempo de cotización, y por ende, tampoco se generó el derecho a la pensión por jubilación. Siendo así, que no contaba con un "derecho adquirido", sino únicamente con una expectativa de derecho**, de ahí que devengan de infundados sus argumentos en esta instancia.

Apoya lo anterior, el criterio jurisprudencial siguiente:

"Novena Época
Tomo XXIX, Abril de 2009
Tesis II.T.Aux.3 A,
Tribunal Colegiado Auxiliar,
con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México,
Página 1917,
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta,

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

Aunado a lo anterior, cabe precisar que resultan infundados los argumentos de la recurrente en el sentido de que atento al principio “pro homine”, se debe aplicar la ley más favorable para la procedencia de su pensión, ya que al momento de su contratación adquirió un derecho; en virtud de lo siguiente:

Se dice que son infundados los argumentos en cuestión, en virtud de que tal como lo refiere la Sala A quo en la sentencia recurrida, la autoridad demandada válidamente le aplicó la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente a partir del uno de julio de dos mil dos, por remisión del Artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, creado por el Poder Ejecutivo, a través del **“DECRETO NUMERO 277.- POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ORDENAMIENTOS DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS”**, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el dos de abril de dos mil nueve, previa consideración de la H. “LVI” Legislatura del Estado de México, pues el **último ingreso al servicio público del recurrente, lo fue el dieciséis de julio de dos mil siete.**

Por tanto, la aplicación de dicha ley resulta completamente legal, en virtud de que, una vez que entró en vigor el citado Artículo Cuarto Transitorio del **“DECRETO NUMERO 277.- POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ORDENAMIENTOS DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS”**, resultó de aplicación obligatoria a todos los servidores públicos del Estado de México y Municipios, que a partir de esa fecha pretendieran solicitar una pensión por jubilación, pues el artículo transitorio mencionado es un acto legislativo constitucional.

Resulta aplicable, el criterio que es del tenor literal siguiente:



"Época: Décima Época
Registro: 2007218
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III
Materia(s): Constitucional
Tesis: II.3o.A.178 A (10a.)
Página: 1896

SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y CUARTO TRANSITORIOS DEL DECRETO NÚMERO 227, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN LA GACETA DEL GOBIERNO LOCAL EL 2 DE ABRIL DE 2009, CUMPLEN CON LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN MATERIA LEGISLATIVA, REQUERIDAS POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. En las tesis de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.", "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.", "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN, NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPRESARLAS.", "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS." y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, EN QUÉ CONSISTE LA, DE UN ACTO LEGISLATIVO.", la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteradamente, sustentó que la motivación del acto legislativo (a diferencia del resto de los actos del Estado) se cumple al momento en que la norma que se expide se encuentra referida a una situación que reclama socialmente ser regulada a través de una ley, mientras que la fundamentación se satisface por el hecho de que el órgano legislativo tenga competencia y facultades constitucionales para expedir la norma en el tema a que ésta se refiera. Consecuentemente, los artículos transitorios mencionados son actos legislativos constitucionales, al colmar el requisito de fundamentación requerido por el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el Congreso del Estado de México cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad social de los trabajadores burocráticos estatales, de conformidad con el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, donde se instituye expresamente esa atribución, como base de las Constituciones de las entidades federativas, y los diversos preceptos 51 a 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como en los artículos 28, 78 y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad y, por lo que toca a su motivación, también se cumple adecuadamente, porque la reforma que originó los artículos transitorios señalados, tuvo la finalidad de reorganizar el sistema de seguridad social de los trabajadores burocráticos estatales y municipales en materia de pensiones."

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en reiterados criterios, ha establecido que el referido decreto no viola el principio de irretroactividad de la Ley, en perjuicio del trabajador, previsto en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque **en materia de pensiones de seguridad social, no existen "derechos adquiridos" ni se trata de un derecho que surja por el solo hecho de existir la relación laboral y por efecto de las cotizaciones, sino más bien debe entenderse que la concesión de pensión será una expectativa de derecho, que únicamente se concreta como tal hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento**, de ahí lo infundado los argumentos de la recurrente en esta instancia.

Resultan aplicables, los criterios sustentados por el Poder Judicial de la Federación, que señalan lo siguiente:

*Época: Décima Época
Registro: 2007217
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III
Materia(s): Constitucional
Tesis: II.3o.A.176 A (10a.)
Página: 1899

SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y CUARTO TRANSITORIOS DEL DECRETO NÚMERO 227, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN LA GACETA DEL GOBIERNO LOCAL EL 2 DE ABRIL DE 2009, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De los artículos transitorios señalados se advierte que a partir de la entrada en vigor del decreto mencionado, tratándose de las pensiones por jubilación, edad y tiempo de servicios, edad avanzada, muerte e inhabilitación, los requisitos de "edad" y "tiempo de cotización", para obtenerlas serán los que marcaba la normativa vigente al momento del último ingreso del trabajador al servicio público, con la opción de acogerse a los nuevos requisitos, con excepción del incremento en la "tasa de reemplazo" como "estímulo por permanencia" y que, en todos los casos, el "monto diario de pensión" se determinará conforme a los artículos 68, 86 y 87 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Así, los requisitos para el otorgamiento de las pensiones señaladas son prácticamente los mismos que los establecidos antes de la reforma indicada; sin embargo, existe un cambio en la forma de calcular la "cuota diaria de pensión", pues este aspecto será regulado por la normativa vigente, por tanto, los preceptos inicialmente citados no violan el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio del trabajador, previsto en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en materia de pensiones de seguridad social, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que no existen "derechos adquiridos" ni se trata de un derecho que surja por el solo hecho de existir la relación laboral y por efecto de las cotizaciones, sino más bien debe entenderse que la concesión de pensión será una expectativa de derecho, que únicamente se concreta como tal hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, conforme a la jurisprudencia P./J. 42/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, página 10, de rubro: "JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUÉLLA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD."

*Época: Décima Época
Registro: 159994
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2
Materia(s): Constitucional, Laboral
Tesis: II.1o.A. J/26 (9a.)
Página: 1313

PENSIÓN POR JUBILACIÓN, EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. SU OTORGAMIENTO ESTÁ SUPEDITADO A LA SOLICITUD DEL INTERESADO CONFORME A LA LEGISLACIÓN VIGENTE AL MOMENTO EN QUE SE GENEREN LOS SUPUESTOS PREVISTOS LEGALMENTE PARA ELLO Y EL DERECHO RELATIVO. Los artículos 66 a 68, 75 a 79 y 81 del Reglamento de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios prevén el trámite para el otorgamiento de las pensiones en sus



diferentes modalidades, el cual se caracteriza por iniciar a petición de parte, por escrito y mediante los formatos establecidos por el propio instituto, debiendo además cumplir con una serie de requisitos documentales, según el tipo de pensión solicitada, y aun cuando dicho trámite no es un requisito sustantivo, si es una cuestión de procedibilidad que al no ser satisfecha, impide al interesado adquirir el derecho a aquélla. Por otra parte, los servidores públicos de la mencionada entidad y Municipios no adquieren el derecho a una pensión por jubilación, edad y tiempo de servicios de acuerdo a las normas vigentes en la época en que se incorporaron a la función pública, en virtud de que en ese momento todavía no se generan los supuestos requeridos (edad y la antigüedad en el servicio) y, por ende, tampoco la consecuencia (derecho a la pensión), por lo que si éstos se produjeron durante la **Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente**, ésta resulta ser la norma jurídica aplicable para resolver la solicitud relativa, sin que ello contraría el principio de irretroactividad de la ley, dado que el trabajador sólo contaba con una expectativa de su derecho a la jubilación. Consecuentemente, el otorgamiento de una pensión como las señaladas está supeditado a la solicitud del interesado conforme a la legislación vigente al momento en que se generen los supuestos previstos legalmente para ello y el derecho relativo.”

En este sentido, no resulta procedente la exigencia del recurrente en relación a la aplicación de la ley más favorable para la procedencia de su pensión, en tanto que no acredita fehacientemente la existencia de un beneficio en materia de pensión superior al otorgado por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios vigente a partir del primero de julio de dos mil dos, pues ésta es la norma jurídica aplicable para determinar la procedencia de la pensión solicitada por el recurrente mediante solicitud de diecisiete de enero de dos mil diecinueve, atento a que su último ingreso al servicio público fue el dieciséis de julio de dos mil siete.

Siendo así, que al haber registrado su último ingreso al servicio público el dieciséis de julio de dos mil siete, de conformidad con lo establecido en el artículo Cuarto Transitorio del decreto 277 publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” de fecha dos de abril de dos mil nueve, el solicitante de la pensión debe acreditar los requisitos previstos en el artículo 91 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, y Municipios vigente a partir del primero de julio de dos mil dos, como son tener sesenta años de edad, y diecisiete años de servicio y con igual número de cotizaciones al patrimonio.

En esta tesitura, si el hoy recurrente no cuenta con el requisito de edad consistente en haber cumplido sesenta años de edad, en virtud de que de la copia del acta de nacimiento del solicitante se desprende que nació el veintisiete de agosto de mil novecientos sesenta y ocho, de lo que se deduce que a la fecha de su solicitud contaba con cincuenta años de edad; así como, que a la fecha de la presente sentencia no colma dicho requisito; resulta inconcusos, que la pensión solicitada es improcedente, tal como lo resolvió el A quo al declarar la validez del acto impugnado en el juicio de origen. Por lo que, ante la inoperancia de los argumentos de la recurrente, resulta procedente confirmar la sentencia recurrida.

No se omite precisar, que quedan a salvo los derechos del recurrente para formular su solicitud de pensión correspondiente una vez que colme el requisito de edad previsto en

el artículo 91 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, y Municipios vigente a partir del primero de julio de dos mil dos.

En las apuntadas condiciones, en el caso en concreto no se actualiza alguno de los motivos para que opere la suplencia de la queja, en tanto que esta Sala Superior no advierte que el A quo haya cometido una violación manifiesta de la ley que le haya dejado sin defensa en el juicio. Al respecto, sirve de apoyo, la jurisprudencia 1ª./J. 17/2000 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDENCIA. Para que proceda la suplencia de los conceptos de violación deficientes en la demanda de amparo o de los agravios en la revisión, en materias como la administrativa, en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, se requiere que el juzgador advierta que el acto reclamado, independientemente de aquellos aspectos que se le impugnan por vicios de legalidad o de inconstitucionalidad, implique además, una violación manifiesta de la ley que deje sin defensa al quejoso o al particular recurrente. Se entiende por "violación manifiesta de la ley que deje sin defensa", aquella actuación en el auto reclamado de las autoridades responsables (ordenadoras o ejecutoras) que haga visiblemente notoria e indiscutible la vulneración a las garantías individuales del quejoso, ya sea en forma directa, o bien, indirectamente, mediante la transgresión a las normas procedimentales y sustantivas y que rigen el acto reclamado, e incluso la defensa del quejoso ante la emisión del acto de las autoridades responsables. No deben admitirse para que proceda esta suplencia aquellas actuaciones de las autoridades en el acto o las derivadas del mismo que requieran necesariamente de la demostración del promovente del amparo, para acreditar la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto, o bien, de allegarse de cuestiones ajenas a la litis planteada, porque de ser así, ya no se estaría ante la presencia de una violación manifiesta de la ley que deje sin defensa al quejoso o agraviado".

En tales circunstancias, los Magistrados que integran esta Sala Superior consideran procedente **confirmar** la *sentencia de once de noviembre de dos mil diecinueve*, emitida por la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, por las consideraciones sostenidas en la presente sentencia.

En mérito de lo expuesto y fundado; se

RESUELVE

PRIMERO.- Se **CONFIRMA** la *sentencia de once de noviembre de dos mil diecinueve*, emitida por el Magistrado de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo **689/2019**, por los motivos expresados en la presente resolución.

SEGUNDO.- Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia devuélvase el expediente del juicio administrativo **689/2019** a la Primera Sala Regional de este Tribunal para los efectos conducentes.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO
RECURSO DE REVISIÓN 1792/2019



Notifíquese personalmente al actor y por oficio a la autoridad demandada; así como al Titular de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

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

**LA MAGISTRADA PRESIDENTE DE LA
PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

BLANCA DANNALY ARGUMEDO GUERRA

**EL MAGISTRADO DE LA
PRIMERA SECCIÓN DE
LA SALA SUPERIOR**

CLAUDIO GOROSTIETA CEDILLO

**EL MAGISTRADO DE LA
PRIMERA SECCIÓN DE
LA SALA SUPERIOR**

MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ DEL POZO

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

PATRICIA VÁZQUEZ RÍOS

La que suscribe, licenciada Patricia Vázquez Ríos, Secretaria General de Acuerdos de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con fundamento en la fracción VII, del artículo 56 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, **CERTIFICA** que el texto y firma contenidas en la presente foja, forma parte integrante de la sentencia del *recurso de revisión 1792/2019*, dictada en fecha **seis de agosto de dos mil veinte**.

