



SALA DE JUICIO

ANÁLISIS SEMANAL DE LITIGIO FISCAL Y ADMINISTRATIVO

BOLETÍN No. 011

IMSS | MODALIDAD 40: NUEVAS RESTRICCIONES, DERECHOS PENSIONARIOS Y LÍMITES A LAS FACULTADES DEL INSTITUTO

El acuerdo del Consejo Técnico publicado el 21 de octubre de 2026, las restricciones al salario de cotización, sus consecuencias sobre la planeación pensionaria y la controversia jurídica acerca de la posibilidad de modificar administrativamente las condiciones reconocidas por la Ley del Seguro Social.

Análisis jurídico con información disponible al 29 de octubre de 2026.

I. PROPÓSITO DEL BOLETÍN

La Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio del Seguro Social, conocida comúnmente como **Modalidad 40**, no ha desaparecido del sistema mexicano de seguridad social. Sin embargo, a partir del 22 de octubre de 2026, las personas que pretendan incorporarse enfrentan condiciones administrativas distintas de aquellas bajo las cuales numerosos asegurados habían estructurado sus planes de retiro.

Mediante el Acuerdo **ACDO.AS2.HCT.101026/302.P.DG**, el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social establece medidas temporales relacionadas con el salario base de cotización, la fecha a partir de la cual surten efectos los nuevos aseguramientos, la utilización de medios digitales y la continuidad de quienes ya se encontraban inscritos.

La trascendencia de estas disposiciones no se limita a su impacto económico. También plantea una controversia jurídica sobre el alcance de las facultades administrativas del Instituto frente a los derechos reconocidos por la Ley del Seguro Social.

La cuestión central es la siguiente:

¿Puede el Consejo Técnico del IMSS restringir mediante un acuerdo administrativo las condiciones de incorporación y cotización de la Modalidad 40, cuando el artículo 218 de la Ley del Seguro Social reconoce expresamente la posibilidad de continuar cotizando con el último salario registrado o uno superior?

La respuesta exige distinguir dos intereses jurídicamente relevantes. Por una parte, el IMSS tiene la responsabilidad de proteger la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, prevenir irregularidades y verificar la autenticidad de los aseguramientos. Por otra, esas facultades deben ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias aplicables.

La existencia de una finalidad pública legítima no elimina la necesidad de demostrar que la medida administrativa adoptada cuenta con fundamento legal suficiente.

II. CONTEXTO: QUÉ MODIFICÓ EL CONSEJO TÉCNICO DEL IMSS

El acuerdo fue aprobado durante la sesión extraordinaria del Consejo Técnico celebrada el **10 de octubre de 2026**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **21 de octubre de 2026** y entró en vigor el día hábil siguiente, es decir, el **22 de octubre de 2026**.

Su naturaleza es expresamente temporal. El propio instrumento ordena realizar un análisis financiero y actuarial de la Continuación Voluntaria, cuyos resultados permitirán determinar si las restricciones deben mantenerse y qué modificaciones normativas resultan necesarias.

El acuerdo introduce cuatro cambios principales.

Primero. Restricción del salario de inscripción. Las personas que pretendan incorporarse podrán hacerlo tomando como referencia el último salario base de cotización registrado al causar baja del régimen obligatorio o un importe superior que no exceda de una Unidad de Medida y Actualización adicional, sin que el salario de inscripción pueda ser inferior al salario mínimo general aplicable.

Segundo. Fecha de inicio del aseguramiento. Los nuevos aseguramientos surtirán efectos exclusivamente desde la fecha de presentación de la solicitud.

Tercero. Conservación temporal de condiciones anteriores. Las personas que ya estaban inscritas al entrar en vigor el acuerdo permanecerán bajo sus condiciones actuales hasta concluir el periodo contratado.

Cuarto. Digitalización de la inscripción. El Instituto deberá realizar los ajustes necesarios para que las incorporaciones se efectúen mediante mecanismos digitales que permitan identificar y verificar los movimientos afiliatorios, además de establecer un canal de atención para casos especiales.

El acuerdo también establece una restricción de compatibilidad respecto de quienes se encuentran incorporados al régimen obligatorio como personas trabajadoras independientes, conforme al artículo 13, fracción I, de la LSS.

Estas disposiciones representan un cambio significativo para quienes pretendían utilizar la Modalidad 40 con salarios considerablemente superiores al último registrado antes de su baja.

III. EL ALCANCE ECONÓMICO DE LA RESTRICCIÓN SALARIAL

La principal consecuencia del acuerdo se relaciona con la posibilidad de incrementar el salario base de cotización.

Antes de estas medidas, el artículo 218 de la Ley del Seguro Social permitía analizar la continuación voluntaria con el último salario registrado o uno superior, respetando el límite máximo legal de cotización.

El acuerdo introduce un parámetro adicional que vincula el salario de incorporación con el último salario registrado al causar baja, permitiendo un incremento limitado a una UMA.

La diferencia puede ser considerable.

Para ilustrarlo, supongamos que una persona causó baja con un salario base de cotización de **\$400 diarios**.

Bajo el régimen ordinario, podía analizar su incorporación con un salario superior, siempre dentro del límite legal aplicable.

Con el nuevo acuerdo, el margen de incremento queda restringido al último salario registrado más una UMA, salvo las precisiones que resulten necesarias para respetar el salario mínimo legal.

La consecuencia no consiste simplemente en pagar una cuota menor. Consiste en que la persona asegurada podría quedar impedida para construir el promedio salarial que había proyectado alcanzar durante los últimos años de cotización.

En el régimen pensionario de transición, esta circunstancia puede modificar de manera importante el resultado económico esperado al momento de solicitar una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez.

Sin embargo, es necesario evitar una conclusión generalizada: **el acuerdo no reduce automáticamente las pensiones ya otorgadas ni afecta de manera idéntica a todas las personas aseguradas**.

Su impacto depende del régimen pensionario aplicable, las semanas cotizadas, la edad, el historial salarial, la fecha de baja y la situación administrativa de cada persona.

IV. MARCO JURÍDICO: EL DERECHO A LA CONTINUACIÓN VOLUNTARIA

La Modalidad 40 encuentra su fundamento principal en los artículos **218 a 221 de la Ley del Seguro Social**.

El artículo 218 reconoce el derecho de continuar voluntariamente en el régimen obligatorio a las personas aseguradas que, al causar baja, cuenten con un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones semanales acreditadas dentro de los últimos cinco años.

La disposición establece también que la inscripción debe realizarse con el último salario registrado o uno superior, en los términos legalmente previstos.

El artículo 219 regula el plazo para ejercer el derecho de continuación voluntaria, que se extingue si no se solicita dentro de los cinco años siguientes a la fecha de baja.

Por su parte, el artículo 220 establece las causas de terminación de la continuación voluntaria y contempla la posibilidad de solicitar reingreso cuando la baja se produjo por falta de pago, dentro del plazo legal correspondiente.

El artículo 221 regula el pago de las cuotas durante la continuación voluntaria.

Estas disposiciones deben interpretarse conjuntamente con las reglas generales de cotización, particularmente con el artículo 28 de la LSS, que establece los límites inferior y superior del salario base de cotización.

El problema jurídico aparece cuando una disposición administrativa introduce una restricción adicional que no se encuentra expresamente formulada en el artículo 218.

No se trata de negar las facultades de administración, organización y supervisión del Instituto. Se trata de determinar hasta dónde pueden llegar esas facultades cuando su ejercicio modifica materialmente las condiciones de un derecho previsto en una ley federal.

V. LA CONTROVERSIA PRINCIPAL: LEGALIDAD Y JERARQUÍA NORMATIVA

El Consejo Técnico es un órgano de gobierno del IMSS y cuenta con atribuciones expresamente reconocidas por la Ley del Seguro Social.

El acuerdo de octubre de 2026 invoca disposiciones de los artículos 251, 263 y 264 de la LSS, así como de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y del Reglamento Interior del Instituto.

No obstante, el hecho de que una autoridad cuente con facultades generales de administración no significa necesariamente que pueda modificar cualquier condición prevista por el legislador.

El artículo 16 constitucional exige que las actuaciones de autoridad estén debidamente fundadas y motivadas. Además, el principio de subordinación jerárquica impone que las disposiciones administrativas respeten el contenido de las normas legales que desarrollan.

Desde esta perspectiva, el análisis debe concentrarse en una pregunta específica:

¿La facultad de administrar y supervisar la continuación voluntaria incluye la posibilidad de establecer un límite salarial adicional al reconocido por el artículo 218 de la LSS?

Una primera interpretación sostiene que el Consejo Técnico puede adoptar medidas operativas y temporales para prevenir irregularidades mientras se realizan estudios financieros y actuariales.

La interpretación contraria considera que, cuando la ley reconoce expresamente la posibilidad de continuar cotizando con un salario superior, un acuerdo administrativo no puede restringir esa opción mediante un límite distinto del establecido legalmente.

Ambas posiciones deben confrontarse con el texto de las disposiciones que atribuyen competencia al Consejo Técnico.

El carácter temporal de la medida tampoco resuelve por sí mismo la controversia. Una restricción administrativa puede ser temporal y, aun así, carecer de fundamento suficiente si altera condiciones que la ley reservó al legislador.

Por ello, el núcleo del debate no es si la medida resulta conveniente, sino **si la autoridad que la emitió tenía competencia legal para imponerla.**

VI. LA RETROACTIVIDAD DE LAS COTIZACIONES: UN PROBLEMA JURÍDICO DIFERENTE

El acuerdo establece que los nuevos aseguramientos surtirán efectos exclusivamente a partir de la fecha de solicitud.

Esta disposición debe examinarse por separado de la restricción salarial.

Mientras que el artículo 218 contiene una referencia expresa al último salario registrado o uno superior, la posibilidad de cubrir determinados periodos anteriores a la solicitud requiere estudiar las disposiciones reglamentarias y administrativas que regulaban su reconocimiento.

Por tanto, no sería jurídicamente correcto sostener que ambas restricciones presentan exactamente el mismo problema de legalidad.

En materia de aseguramiento retroactivo debe determinarse si existía un derecho reconocido normativamente, una opción sujeta a condiciones reglamentarias o una práctica administrativa desarrollada por el Instituto.

También deben distinguirse las solicitudes nuevas de aquellas presentadas antes de la entrada en vigor del acuerdo.

Una persona que solicita por primera vez su incorporación después del 22 de octubre no se encuentra necesariamente en la misma situación jurídica que otra que presentó oportunamente su solicitud antes de esa fecha y continúa esperando una resolución.

La distinción adquiere importancia porque la Administración no puede resolver indiscriminadamente situaciones diferentes sin examinar las normas temporales aplicables y las circunstancias en que se generó cada solicitud.

VII. REINSCRIPCIONES Y REINGRESOS: EL PROBLEMA DEL ARTÍCULO 220

Uno de los supuestos que requiere especial atención es el de las personas que causaron baja de la Modalidad 40 por falta de pago.

El artículo 220 reconoce la posibilidad de solicitar el reingreso dentro de los doce meses siguientes a la baja, en los términos previstos por la ley.

El acuerdo de octubre se refiere a las personas que concluyan el periodo contratado y pretendan incorporarse nuevamente, pero su aplicación a todos los supuestos de reingreso debe analizarse cuidadosamente.

No necesariamente existe identidad jurídica entre una primera inscripción, la continuación de un periodo previamente contratado y el reingreso después de una baja por falta de pago.

Por ello, cuando el IMSS pretenda aplicar el nuevo límite salarial a una solicitud de reingreso, deberá examinarse si está ejerciendo una facultad administrativa legítima o si está imponiendo una condición adicional al derecho reconocido por el artículo 220.

Esta controversia puede resultar especialmente importante para quienes ya habían cotizado durante un periodo considerable con un salario superior al último registrado antes de su baja del régimen obligatorio.

VIII. DERECHOS ADQUIRIDOS, EXPECTATIVAS PENSIONARIAS E IRRETROACTIVIDAD

El artículo 14 constitucional establece la prohibición de aplicar retroactivamente disposiciones jurídicas en perjuicio de persona alguna.

Sin embargo, no toda modificación normativa o administrativa que afecte un plan económico constituye necesariamente una violación a este principio.

Debe distinguirse entre **derechos adquiridos y expectativas de derecho**.

Quien ya obtuvo una pensión mediante resolución definitiva se encuentra en una situación jurídica distinta de quien todavía no reúne los requisitos para pensionarse.

Asimismo, quien ya contrató y pagó determinados periodos de continuación voluntaria no se encuentra necesariamente en la misma posición que quien únicamente proyectaba incorporarse en el futuro.

El propio acuerdo reconoce que las personas inscritas a su entrada en vigor conservarán sus condiciones hasta concluir el periodo contratado y que las semanas y salarios efectivamente cotizados y pagados mantendrán sus efectos para el cálculo de derechos pensionarios futuros.

Esta protección es relevante.

Pero también plantea interrogantes sobre lo que ocurrirá al concluir el periodo contratado, sobre las solicitudes pendientes y sobre la continuidad de quienes habían estructurado su incorporación bajo condiciones anteriores.

La discusión debe evitar dos extremos.

El primero consiste en afirmar que toda persona que había planeado incorporarse a la Modalidad 40 adquirió automáticamente el derecho a hacerlo indefinidamente bajo las reglas anteriores.

El segundo consiste en sostener que el Instituto puede modificar sin límites las condiciones de incorporación porque la persona todavía no se encuentra pensionada.

La protección constitucional dependerá de la situación jurídica concreta, del momento en que se ejerció el derecho y de los efectos que el acuerdo pretenda producir sobre actuaciones anteriores.

IX. LEY DE 1973 Y LEY DE 1997: POR QUÉ EL IMPACTO ES DIFERENTE

La Modalidad 40 no produce los mismos efectos económicos para todas las personas aseguradas. Quienes cotizaron antes del 1 de julio de 1997 y reúnen los requisitos legales pueden encontrarse dentro del régimen de transición que permite optar por las disposiciones pensionarias de la Ley del Seguro Social de 1973.

En ese régimen, el cálculo de la pensión considera, entre otros elementos, el salario promedio correspondiente a las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, la edad al momento del retiro y el número de semanas reconocidas.

Por ello, la posibilidad de incrementar el salario base de cotización durante los últimos años puede tener una influencia significativa en el monto de la pensión.

En cambio, bajo el régimen de cuentas individuales de la Ley de 1997, el efecto de las cotizaciones se relaciona principalmente con los recursos acumulados, las semanas reconocidas y las modalidades pensionarias aplicables.

La diferencia explica por qué las restricciones salariales pueden tener consecuencias especialmente relevantes para determinados asegurados del régimen de transición.

No obstante, la Modalidad 40 no garantiza por sí misma una pensión elevada.

La cuantía final depende de los requisitos legales, el historial de cotización y las reglas aplicables a cada persona.

Por esa razón, cualquier proyección pensionaria debe realizarse con información individual verificable y no mediante promesas generales sobre montos futuros.

X. LAS RAZONES DEL IMSS: SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y PREVENCIÓN DE IRREGULARIDADES

El acuerdo dispone que la Dirección de Finanzas realice un análisis sobre los efectos de la Continuación Voluntaria en la situación financiera del Instituto.

Para ello se establece un plazo máximo de seis meses contado a partir de la emisión del acuerdo.

Posteriormente, la Dirección Jurídica deberá coordinar la elaboración de una propuesta de modificación normativa, dentro del plazo adicional previsto en el propio instrumento.

Estas disposiciones muestran que las medidas temporales forman parte de un proceso institucional más amplio de revisión del funcionamiento de la Modalidad 40.

El Instituto ha expresado preocupación por la existencia de esquemas de intermediación, simulación y financiamiento destinados a obtener beneficios pensionarios mediante operaciones irregulares.

Es legítimo que el IMSS investigue esas conductas y utilice las facultades que la ley le confiere para prevenirlas, corregirlas y, cuando corresponda, denunciarlas.

Sin embargo, existe una diferencia jurídica entre combatir una conducta irregular y restringir de manera general las condiciones de incorporación de todas las personas solicitantes.

La existencia de fraudes o simulaciones no demuestra, por sí sola, que cada persona que pretende incrementar legalmente su salario de cotización actúe irregularmente.

Tampoco acredita automáticamente que cualquier medida restrictiva resulte constitucional o legal.

La finalidad pública de prevenir abusos debe distinguirse de la competencia jurídica para establecer las restricciones utilizadas con ese propósito.

XI. CONSECUENCIAS PARA LOS ASEGURADOS EN MÉXICO

Las nuevas disposiciones pueden generar efectos importantes en la planeación del retiro, particularmente entre quienes se encuentran próximos a cumplir la edad necesaria para solicitar una pensión.

La primera consecuencia consiste en la necesidad de revisar las proyecciones económicas construidas sobre incrementos salariales significativos.

La segunda se relaciona con la situación de quienes presentaron solicitudes antes de la entrada en vigor del acuerdo y todavía no cuentan con una resolución definitiva.

La tercera corresponde a las personas que ya estaban inscritas y necesitan determinar hasta cuándo se encuentran protegidas sus condiciones actuales.

La cuarta afecta a quienes causaron baja por falta de pago y pretenden ejercer el derecho de reingreso.

La quinta se vincula con la implementación de los nuevos procedimientos digitales y la posibilidad de que aparezcan errores de registro, inconsistencias salariales o dificultades para presentar solicitudes.

Estas consecuencias no significan que todas las personas aseguradas sufrirán una reducción pensionaria.

Tampoco permiten afirmar que el IMSS haya eliminado la Modalidad 40 o que vaya a desconocer las semanas y salarios efectivamente pagados.

El acuerdo contiene una protección expresa respecto de esos periodos.

La consecuencia principal, al momento de esta publicación, es que **las nuevas incorporaciones y determinadas situaciones de continuidad deberán analizarse bajo condiciones administrativas diferentes, cuya legalidad puede ser objeto de controversia.**

XII. LAS VÍAS DE DEFENSA: NO TODOS LOS CONFLICTOS SIGUEN EL MISMO PROCEDIMIENTO

La eventual impugnación de las restricciones requiere identificar previamente cuál es el acto que produce la afectación.

No es lo mismo cuestionar directamente el acuerdo administrativo que combatir una negativa individual de inscripción, una resolución que desconoce semanas cotizadas o una determinación sobre el otorgamiento de una pensión.

La naturaleza del acto y de la pretensión determina la vía jurisdiccional.

En materia administrativa pueden existir mecanismos de aclaración y revisión ante el propio Instituto, particularmente cuando se trata de errores de registro, pagos, salarios o movimientos afiliatorios.

Por otra parte, las controversias entre asegurados, beneficiarios y el IMSS sobre prestaciones de seguridad social pueden corresponder a la jurisdicción laboral federal, conforme al artículo 295 de la Ley del Seguro Social.

El juicio de amparo también puede resultar relevante cuando se cuestione la constitucionalidad de una disposición general o de un acto concreto de aplicación.

Sin embargo, su procedencia no puede darse por supuesta.

Es indispensable determinar si el acuerdo produce una afectación desde su entrada en vigor o si requiere un acto posterior de aplicación, así como identificar el interés jurídico o legítimo, el plazo de presentación y las reglas de definitividad aplicables.

En ese sentido, tampoco puede afirmarse anticipadamente que todas las demandas de amparo prosperarán o que necesariamente serán desechadas.

La controversia sobre la jerarquía normativa ofrece una línea de análisis jurídicamente relevante, pero su resultado dependerá de la interpretación judicial de las facultades del Consejo Técnico y del alcance del artículo 218 de la LSS.

XIII. LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO

Una cuestión adicional consiste en determinar si una persona afectada podría solicitar la suspensión del acuerdo o de su acto de aplicación.

La respuesta requiere examinar las reglas de la Ley de Amparo y las circunstancias particulares del asunto.

La suspensión no opera automáticamente por el solo hecho de promover una demanda.

El órgano jurisdiccional debe analizar los presupuestos legales aplicables, la naturaleza del acto reclamado, los efectos de la medida solicitada y su relación con el interés social y el orden público.

En controversias relacionadas con la Modalidad 40, el Instituto podría invocar la protección de los recursos de seguridad social y la prevención de irregularidades.

La persona promovente, por su parte, podría sostener que solicita conservar temporalmente una posibilidad de incorporación prevista por la ley, sin que ello implique obtener anticipadamente una pensión.

Ambos planteamientos deberán ser examinados conforme al caso concreto.

Por ello, la estrategia procesal no debería limitarse a solicitar la suspensión de manera genérica, sino identificar con precisión qué actuación se pretende impedir, conservar o realizar provisionalmente y si ese efecto es jurídicamente posible.

XIV. LECTURA DEL DESPACHO

La controversia sobre la Modalidad 40 permite distinguir tres problemas que frecuentemente aparecen confundidos en el debate público.

El primero es la existencia de irregularidades en determinados esquemas de aseguramiento o financiamiento pensionario. Frente a ellas, el Instituto cuenta con facultades de revisión, comprobación y denuncia que deben ejercerse conforme a la ley.

El segundo es la necesidad de preservar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Se trata de un objetivo legítimo que requiere información actuarial, decisiones institucionales y, cuando corresponda, modificaciones normativas.

El tercero es la posibilidad de restringir administrativamente las condiciones de un derecho reconocido por la legislación vigente.

Este último problema no se resuelve demostrando la existencia de los dos anteriores.

Una finalidad pública legítima no sustituye el fundamento legal necesario para ejercer una facultad. Por ello, el aspecto más relevante del acuerdo no consiste exclusivamente en el nuevo límite salarial, sino en la relación que establece entre las facultades administrativas del Consejo Técnico y las condiciones previstas por el artículo 218 de la LSS.

También debe reconocerse que no todas las personas afectadas se encuentran en la misma situación.

Quienes ya cuentan con una pensión otorgada, quienes tienen periodos contratados vigentes, quienes presentaron solicitudes antes del acuerdo y quienes todavía no habían ejercido su derecho de incorporación requieren análisis jurídicos diferentes.

La irretroactividad puede resultar relevante en determinados supuestos, pero no constituye necesariamente el argumento principal de todos los casos.

Para las nuevas incorporaciones, la controversia más directa parece concentrarse en la legalidad de la restricción y en la subordinación de los acuerdos administrativos a la Ley del Seguro Social. Finalmente, debe observarse que el propio Consejo Técnico ordenó preparar un análisis financiero y una propuesta posterior de modificación normativa.

Esta circunstancia plantea una reflexión institucional importante: si se considera necesario transformar de manera permanente las condiciones de la continuación voluntaria, deberá examinarse si esa transformación exige una reforma legal y no solamente un acuerdo del órgano encargado de administrar el sistema.

XV. RECOMENDACIÓN PRÁCTICA

Las personas que pretendan incorporarse a la Modalidad 40 deberían verificar su historial de semanas cotizadas, la fecha de baja del régimen obligatorio, el último salario base de cotización registrado y el régimen pensionario que les corresponde.

También resulta conveniente revisar cualquier proyección de pensión elaborada antes del 22 de octubre de 2026, especialmente cuando dependía de incrementos salariales significativos.

Quienes ya se encuentran inscritos deben conservar sus comprobantes de pago, documentos de contratación, movimientos afiliatorios y constancias de semanas cotizadas, prestando especial atención a la fecha de conclusión del periodo contratado y a las consecuencias de una eventual interrupción por falta de pago.

Para quienes presentaron solicitudes antes de la entrada en vigor del acuerdo, la documentación de la fecha de presentación, el acuse correspondiente y cualquier respuesta posterior puede resultar determinante.

Si el Instituto emite una negativa, limita el salario solicitado o desconoce periodos de cotización, será necesario identificar el fundamento de esa actuación antes de seleccionar el medio de defensa.

Asimismo, conviene extremar precauciones frente a intermediarios que ofrecen garantizar montos pensionarios o proponen esquemas de incorporación sin explicar sus fundamentos y consecuencias legales.

La Modalidad 40 es un mecanismo legítimo de continuación voluntaria, pero su utilización exige información correcta y el cumplimiento de las condiciones previstas por la legislación aplicable.

XVI. ALERTA PROCESAL

La entrada en vigor del acuerdo no significa que todas las personas aseguradas deban promover inmediatamente un juicio de amparo.

Tampoco significa que quienes pretendan cuestionarlo puedan esperar indefinidamente.

La oportunidad de cualquier medio de defensa depende de la naturaleza del acto reclamado, del momento en que se produce la afectación y de los plazos legalmente establecidos.

Debe prestarse especial atención a las solicitudes pendientes, a las negativas expresas de inscripción, a los actos que impongan un salario inferior al solicitado y a las resoluciones que desconozcan cotizaciones previamente reconocidas.

También debe distinguirse entre una disposición administrativa de carácter general y una resolución individual del Instituto.

La selección incorrecta de la vía o la identificación imprecisa del acto reclamado puede comprometer la defensa.

La controversia no consiste simplemente en determinar si la Modalidad 40 continúa existiendo, sino en establecer si las nuevas condiciones de acceso respetan los límites que la Ley del Seguro Social impone a la actuación administrativa.

RESUMEN EJECUTIVO

El Acuerdo ACDO.AS2.HCT.101026/302.P.DG, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 2026, introdujo medidas temporales que modifican las condiciones de incorporación a la Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio del Seguro Social.

Las restricciones más relevantes se relacionan con el salario base de cotización permitido para nuevas incorporaciones, la fecha de efectos del aseguramiento y la implementación de mecanismos digitales.

El acuerdo conserva las condiciones de quienes ya se encontraban inscritos hasta concluir el periodo contratado y reconoce expresamente las semanas y salarios efectivamente cotizados y pagados.

Sin embargo, genera interrogantes sobre las solicitudes pendientes, los reingresos y la situación de quienes habían proyectado incrementar significativamente su salario antes del retiro.

La controversia jurídica principal surge de la relación entre el artículo 218 de la Ley del Seguro Social y las facultades administrativas del Consejo Técnico del IMSS.

Mientras la ley reconoce la posibilidad de continuar cotizando con el último salario registrado o uno superior, el acuerdo introduce una restricción cuantitativa adicional para determinadas incorporaciones.

La discusión deberá resolverse a partir de los principios de legalidad, competencia administrativa, jerarquía normativa y seguridad jurídica, sin desconocer las facultades legítimas del Instituto para prevenir irregularidades y proteger la sostenibilidad financiera del sistema.

La procedencia de los medios de defensa dependerá de la situación individual de cada persona y de la naturaleza del acto que produzca la afectación.

CIERRE

La Modalidad 40 no ha desaparecido, pero las medidas adoptadas en octubre de 2026 modifican sustancialmente las condiciones bajo las cuales numerosas personas habían proyectado su retiro.

El problema jurídico no consiste en negar la necesidad de supervisar el sistema de pensiones ni en desconocer los riesgos financieros que pueden derivarse de prácticas irregulares.

Consiste en determinar si las restricciones adoptadas por el Instituto respetan las condiciones que el legislador estableció para ejercer el derecho de continuación voluntaria.

La diferencia es fundamental.

La Administración puede supervisar, verificar y combatir irregularidades dentro de sus facultades legales; lo que debe justificarse es si también puede restringir, mediante un acuerdo administrativo, una opción de cotización reconocida expresamente por la ley.

En un sistema de seguridad social, la certeza jurídica resulta especialmente importante porque las decisiones de retiro se construyen durante años y sus consecuencias económicas pueden acompañar a una persona durante el resto de su vida.

Por ello, la discusión sobre la Modalidad 40 trasciende el cálculo de una cuota o el monto de una pensión.

Se relaciona con la confianza legítima en el marco jurídico, la seguridad de las decisiones pensionarias y los límites de las autoridades encargadas de administrar derechos sociales.

La sostenibilidad financiera y la legalidad no deben presentarse como objetivos incompatibles.

La protección del sistema de pensiones debe realizarse mediante decisiones jurídicamente válidas, debidamente fundadas y respetuosas de los derechos reconocidos por la Ley del Seguro Social.

PRÓXIMA ENTREGA SALA DE JUICIO | BOLETÍN No. 012

IMSS | BUZÓN IMSS: NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS, EMA, EBA Y LOS RIESGOS PARA LA DEFENSA PATRONAL

La digitalización de las comunicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, los efectos jurídicos de las notificaciones electrónicas, la naturaleza de las propuestas de pago y los plazos para ejercer oportunamente los medios de defensa.

La incorporación de herramientas digitales a los procedimientos administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social ha transformado la manera en que los patrones consultan sus obligaciones, reciben comunicaciones institucionales y conocen determinadas actuaciones de la autoridad. Sin embargo, esta transformación también plantea interrogantes jurídicas relevantes sobre la validez de las notificaciones electrónicas, el momento en que producen efectos legales y las consecuencias procesales que pueden derivarse de una comunicación recibida mediante el **Buzón IMSS**.

El problema adquiere particular importancia respecto de documentos como la **Emisión Mensual Anticipada (EMA)** y la **Emisión Bimestral Anticipada (EBA)**, cuya disponibilidad electrónica no debe confundirse automáticamente con la notificación de una resolución definitiva o con la existencia de un crédito fiscal legalmente exigible. La naturaleza jurídica de cada documento, su contenido y el procedimiento mediante el cual se comunica resultan determinantes para establecer si genera obligaciones, inicia plazos o constituye un acto susceptible de impugnación.

El **Boletín 012** analizará el marco normativo del Buzón IMSS, las obligaciones patronales relacionadas con su habilitación y utilización, las formalidades que deben observarse en las notificaciones electrónicas y las diferencias entre avisos informativos, propuestas de determinación, cédulas de liquidación, créditos fiscales y actos administrativos que pueden afectar directamente la esfera jurídica de los patrones.

Asimismo, se examinarán los efectos de las notificaciones sobre el cómputo de plazos para pagar, aclarar o impugnar determinaciones del Instituto, así como las consecuencias de no consultar oportunamente las comunicaciones electrónicas. El análisis comprenderá las posibles irregularidades en la emisión, puesta a disposición y notificación de documentos digitales, la importancia de los acuses electrónicos y las constancias del sistema, y su valoración dentro de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales.

Desde la perspectiva del litigio fiscal y de seguridad social, se abordará la relación entre el Buzón IMSS y los principios constitucionales de **legalidad, fundamentación, motivación, seguridad jurídica y derecho de defensa**, distinguiendo las actuaciones que producen efectos jurídicos de aquellas que únicamente proporcionan información al patrón.

La pregunta central será:

¿La puesta a disposición de un documento en el Buzón IMSS equivale necesariamente a una notificación legalmente practicada y determina, por sí misma, el inicio de los plazos para pagar, aclarar o impugnar una actuación del Instituto?

El análisis partirá de una premisa fundamental: **la digitalización administrativa modifica los medios mediante los cuales la autoridad se comunica con los particulares, pero no elimina las formalidades constitucionales y legales necesarias para que sus actuaciones produzcan consecuencias jurídicas válidas.**

Esta revisión permitirá identificar los principales riesgos procesales para los patrones y establecer criterios preventivos para conservar la documentación electrónica, verificar la regularidad de las notificaciones y determinar oportunamente los medios de defensa procedentes.

CONTINUIDAD EDITORIAL

La siguiente entrega, correspondiente al **Boletín 013**, abordará un procedimiento distinto, pero relacionado con la utilización de medios electrónicos por las autoridades fiscales:

SAT | EMBARGO POR BUZÓN TRIBUTARIO: EL ARTÍCULO 151 BIS DEL CFF Y LOS LÍMITES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

En ella se examinarán los criterios judiciales publicados el 9 de octubre de 2026 sobre la constitucionalidad del embargo por Buzón Tributario, la diferencia entre la declaratoria de embargo y su ejecución efectiva, así como los medios de defensa disponibles frente a actuaciones de cobro coactivo.

Ambos boletines permitirán abordar, desde perspectivas jurídicas diferentes, una cuestión de creciente importancia para contribuyentes y patrones: **la utilización de plataformas electrónicas no exime a las autoridades de respetar los requisitos legales de notificación, ejecución y defensa.**

FUENTES Y REFERENCIAS JURÍDICAS

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Artículos 1, 14, 16 y 123, apartado A. Derechos humanos, seguridad jurídica, legalidad, irretroactividad y bases constitucionales de la seguridad social.
 - 2. Ley del Seguro Social.** Artículos 28, 218, 219, 220, 221, 251, 263, 264, 295 y 301. Límites del salario base de cotización, continuación voluntaria, facultades del Instituto, controversias de seguridad social y derecho al otorgamiento de pensiones.
 - 3. Acuerdo ACDO.AS2.HCT.101026/302.P.DG.** Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Sesión extraordinaria del 10 de octubre de 2026. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 2026.
 - 4. Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.** Disposiciones aplicables a inscripción, movimientos afiliatorios y continuación voluntaria, en lo conducente.
 - 5. Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.** Artículo 31 y demás disposiciones relacionadas con las atribuciones del Consejo Técnico.
 - 6. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.** Artículos 5 y 57, invocados en el acuerdo administrativo.
 - 7. Ley de Amparo.** Disposiciones sobre procedencia, oportunidad, interés jurídico o legítimo y suspensión del acto reclamado.
 - 8. IMSS.** Información institucional sobre el trámite de inscripción a la Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio, identificado como IMSS-02-007.
 - 9. IMSS.** Comunicado 272/2025, relativo a mecanismos de supervisión de asegurados inscritos en Modalidad 40.
-

NOTA LEGAL

El presente artículo tiene fines exclusivamente informativos y de análisis jurídico general. No constituye asesoría legal para un caso concreto ni sustituye la revisión individual de antecedentes, semanas cotizadas, salarios registrados, fechas de baja, solicitudes de incorporación, resoluciones administrativas y demás documentos relevantes.

Las consideraciones sobre la posible impugnación del acuerdo representan líneas de análisis jurídico y no implican que su invalidez haya sido declarada por una autoridad jurisdiccional.

La procedencia de cualquier medio de defensa dependerá del acto concretamente reclamado, la situación jurídica de la persona afectada, la competencia del órgano jurisdiccional y los plazos aplicables.

Falcón y Lagunes, S.C.

Sala de Juicio | Análisis semanal de litigio fiscal y administrativo.