



### **Leyenda de clasificación en modalidad confidencial**

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. TOCA 585/2019 )</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre del actor, nombre de una persona finada</b>
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 <b>ACT/CT/SE/09/01/12/2021</b>

TOCA EN REVISIÓN: 585/2019

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:  
322/2019/2ª-V

RECURRENTE:

MAGISTRADO PONENTE:  
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ  
GUTIÉRREZ

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:  
LIC. ANDREA MENDOZA DÍAZ

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE,  
VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE.**

**SENTENCIA DEFINITIVA** que **revoca** la sentencia recurrida emitida el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, por la Segunda Sala de este Tribunal en los autos del expediente 322/2019/2ª-V de su índice; declara la **nulidad** del acuerdo 95022 de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho; y **condena** a las autoridades demandadas.

#### **1. ANTECEDENTES DEL CASO**

**1.1** Mediante acuerdo de treinta de abril de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de este Tribunal radicó el expediente 322/2019/2ª-V de su índice y admitió a trámite la demanda que interpuso la C. [REDACTED] en la que señaló como autoridades demandadas al **Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz**, al **Director General**, al **Consejo Directivo**, a la **Subdirectora de Prestaciones Institucionales**, al **Jefe de la Oficina de Seguridad Social** y a la **Jefa del Departamento de Vigencia de Derechos**, todos del **Instituto** mencionado en primer lugar; e identificó como acto combatido el acuerdo 95022 de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, mediante el cual, se le otorgó el beneficio de pensión por viudez (pensión por causa de muerte).

**1.2** Después de haberse instruido el juicio en términos legales, el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de este Tribunal dictó sentencia en la que determinó lo siguiente: "Se

*reconoce la validez del acuerdo número 95022 de fecha veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, emitido por la Subdirectora de Prestaciones Institucionales, el Jefe de la Oficina de Seguridad Social y la Jefa del Departamento de Vigencia de Derechos, todos del Instituto de Pensiones del Estado(...)" y "Se decreta el sobreseimiento de este juicio, por cuanto hace al Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz y Directora General del Honorable Consejo Directivo de ese Instituto (...)"*

**1.3** Mediante acuerdo de nueve de octubre de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de este Tribunal radicó el Toca de revisión número **585/2019** de su índice, con motivo del recurso de revisión interpuesto por la actora, contra la sentencia de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve; designó como Ponente al Magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez; ordenó correr traslado de ese recurso a las autoridades demandadas, para que formularan manifestaciones en torno dicho recurso; y estableció que para la resolución del toca, la Sala Superior quedaría integrada por los magistrados **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez, Pedro José María García Montañez y Estrella A. Iglesias Gutiérrez.**

**1.4** Luego de haberse instruido el recurso de revisión en términos de Ley, se turnaron los autos al Magistrado Ponente, para la emisión de la resolución que en derecho corresponde.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67 fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1°, 5, 12, 14, fracción IV, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

## **3. PROCEDENCIA, LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD.**

El recurso de revisión que por esta vía se resuelve, reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 344, fracciones



I y II y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al haberse interpuesto contra la sentencia definitiva que, por un lado, sobresee en el juicio instaurado contra algunas autoridades y, por otra parte, formuló una determinación en torno a la cuestión planteada; además de que se interpuso por la parte actora dentro del plazo previsto en el citado artículo 345.

#### **4. ESTUDIO DE FONDO**

##### **4.1 Planteamiento del caso.**

En el único agravio, la recurrente formuló tres argumentos que se sintetizan a continuación:

1. La Sala Unitaria vario la litis, en tanto que perdió de vista el planteamiento que realizó en la demanda consistente en que el acto combatido es ilegal en la parte en que se determinó la fecha de inicio del pago de pensión. Esto porque se tomó como fecha de inicio el día en que alcanzó los sesenta años de edad, lo que carece de fundamento legal, por el contrario, el artículo 50 de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz dispone que la fecha de inicio de pago se considera a partir del día siguiente del fallecimiento del pensionado.

2. La Sala Unitaria inadvirtió que en la fecha en que se otorgó la pensión había actualizado las dos hipótesis del artículo 3 del citado ordenamiento, consistentes: *"en caso de que fuese menor, deberá acreditar la dependencia económica del trabajador o pensionista"* y *"tener sesenta años de edad"*.

3. La circunstancia de que se reconozca la validez del acto combatido viola la garantía social reconocida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto, porque el pago de la pensión no puede restringirse con requisitos ajenos a la voluntad del pensionado o sus beneficiarios, como es la edad de éstos. Además, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que resulta inconstitucional supeditar el pago de la pensión a la dependencia económica.

Las autoridades demandadas al desahogar la vista que les fue concedida sostuvieron la validez de la sentencia recurrida.

##### **4.2 Problemas jurídicos a resolver.**

De los argumentos formulados por la recurrente, se desprenden los siguientes problemas jurídicos.

**4.2.1 Determinar si en la sentencia recurrida se violó el principio de congruencia externa.**

**4.2.2 Determinar si la Sala Unitaria inadvirtió que los preceptos en que tácitamente se sustenta el acto combatido, violan el precepto constitucional aludido por la recurrente.**

**4.3 Estudio de los problemas jurídicos a resolver derivados de los agravios formulados por la revisionista.**

**4.3.1 La sentencia recurrida viola el principio de congruencia externa.**

Los artículos 116 y 324, fracciones III y IV, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, entre otras cuestiones, prevén que en las sentencias emitidas por las Salas Unitarias de este Tribunal se deberá realizar la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; así como, el análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para destruir la validez de los actos o resoluciones combatidos.

Esos numerales prevén el principio de congruencia externa que rige las resoluciones emitidas por este Tribunal Estatal, consistente en que la decisión sea correspondiente y proporcional a la pretensión deducida o petitorio.

Sirve a lo anterior, como criterio orientador, la jurisprudencia de rubro: **SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EXTERNA**<sup>1</sup>, en la que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo: *“la congruencia externa de las sentencias implica que la decisión sea correspondiente y proporcional a la pretensión deducida o petitorio; atento a lo cual, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede omitir analizar aspectos planteados por las partes ni rebasar el límite que la propia acción ejercitada le determina”*.

---

<sup>1</sup> Época: Novena Época, Registro: 178877, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXI, marzo de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A. J/31, Página: 1047.





En el caso, el examen que se realiza al escrito de demanda que dio origen al juicio 322/2019/2ª-V la actora [hoy recurrente] narró los siguientes hechos:

- El **veintiuno de junio de dos mil quince**, falleció el pensionado [REDACTED] quien en vida fue su concubino.
- El veintiocho de agosto de dos mil dieciséis, el Instituto recibió la solicitud de pensión por causa de muerte, junto con los requisitos que le fueron exigidos.
- El uno de abril de dos mil diecinueve, le fue entregado el acuerdo de pensión por muerte 95022 de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho [acto combatido], en el que se apuntó que la fecha de inicio del pago de la pensión es a partir del **catorce de agosto de dos mil dieciocho**, lo que a su consideración viola el artículo 50 de la Ley 287 de Pensiones del Estado, dado que el derecho nació a partir de la fecha de defunción.

Al respecto, la actora refirió que en el capítulo de observaciones del acto combatido se apuntó: *"la fecha de inicio de pensión se considera a partir de que la beneficiaria cumplió 60 años"*, lo que a su juicio vulnera lo previsto en el citado artículo 50 e incluso se trata de una determinación que no se encuentra fundada ni motivada.

Por esas razones, solicitó se anulara el acuerdo combatido y se condenara a las demandadas a otorgar la pensión a partir del fallecimiento de su concubino; así como, el pago de las prestaciones de aguinaldo y pensión móvil, establecidas en el artículo 112 de la Ley 287 de Pensiones del Estado.

En el oficio de contestación de la demanda, la representante de las autoridades demandadas en esencia señaló que la actora no cumple con los requisitos previstos en el artículo 3, fracción V, inciso a, de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz.

De los argumentos de las partes se observa que la controversia que correspondía dirimir a la Segunda Sala de este

Tribunal, con apoyo en las disposiciones que rigen la pensión otorgada a la actora, era:

- Determinar si el establecimiento de la fecha de inicio del pago de la pensión se realiza con base en la fecha de fallecimiento del pensionado o, por el contrario, con base en la fecha en que la beneficiaria actora cumplió sesenta años de edad.
- Determinar si el establecimiento de fecha de inicio del pago de la pensión otorgada a la actora se encuentra debidamente fundada y motivada.

Sentado lo anterior, el análisis que se realiza a la sentencia recurrida revela que la Segunda Sala Unitaria para dirimir esa controversia estableció que en términos de los artículos 50 y 3, fracción V, de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz *“para gozar del beneficio social, la solicitante debe ubicarse en cualquiera de las dos hipótesis siguientes: ser mayor de sesenta años o acreditar la dependencia económica del trabajador o pensionista”*.

Además, la resolutora sostuvo no contar con pruebas idóneas, sino solamente con una copia fotostática simple de la solicitud de pensión que realizó la actora; de ahí que de manera indiciaria estuvo en aptitud de presumir que a la fecha en que presentó la solicitud contaba con cincuenta y ocho años cumplidos. De donde concluyo que *“hasta la fecha en que le fue otorgada la pensión es que contaba con sesenta años, un mes y catorce días de edad”*, en tanto que la actora omitió aportar documentos con los que acreditara su edad o bien que al momento de presentar su solicitud de pensión cumpliera con los requisitos que la Ley le exige.

De lo anterior, se observa que la Sala Unitaria, sin analizar los argumentos formulados por la actora, determinó que acorde con lo previsto en los artículos 3, fracción V, inciso a y 50 de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz<sup>2</sup> *“para gozar del beneficio social,*

---

<sup>2</sup> Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

V. Familiares derechohabientes a:

(...)

a) La cónyuge o el cónyuge, la concubina o el concubinario del trabajador o pensionista si es mayor de sesenta años. En caso de que fuese menor, deberá acreditar su dependencia económica del trabajador o pensionista. Cuando dos o mas personas reclamen el mismo



la solicitante debe ubicarse en cualquiera de las dos hipótesis siguientes: *ser mayor de sesenta años o acreditar la dependencia económica del trabajador o pensionista*"; así como, que la actora no aportó elementos de convicción idóneos para demostrar que al momento de solicitar la pensión contaba con sesenta años de edad; sin embargo, no resolvió la cuestión efectivamente planteada, dado que inadvertió que la actora en ningún momento sostuvo haber tenido esa edad a la fecha de solicitud.

En efecto, como ya se analizó, lo que sostuvo la actora en su demanda es que resulta indebido que para establecer la fecha de inicio del pago de pensión la autoridad hubiera considerado la fecha en que alcanzó los sesenta años de edad, dado que el artículo 50 de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz expresamente dispone: *"el derecho al pago de esta prestación se iniciará a partir del día siguiente de la muerte del trabajador o pensionista que haya originado la pensión"*.

En tal escenario se concluye que, tal como lo sostiene la recurrente, la sentencia de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, viola el principio de congruencia externa y, por ende, lo previsto en los artículos 116 y 325, fracciones III y IV, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

**4.3.2 La Sala Unitaria inadvertió que los preceptos en que tácitamente se sustenta el acto combatido violan los artículos 1 y 123, apartado B, fracción XI, inciso a, Constitucional.**

En principio, el análisis que se realiza a la demanda que dio origen al juicio 322/2019/2<sup>a</sup>-V revela que la actora en ningún momento alegó que el acto combatido viole los artículos 1 y 123, apartado B, fracción XI, inciso a, Constitucional. Sin embargo, esa situación de ninguna forma autoriza a esta alzada a evadir el análisis de ese agravio formulado en el recurso de revisión.

Lo anterior, se explica porque, en primer lugar, los artículos 1 y 133 Constitucionales permiten a cualquier órgano jurisdiccional realizar incluso de oficio el control difuso de la Constitución cuando

---

derecho como cónyuge o concubinario, deberán resolver sus diferencias de derechos ante autoridad judicial.



advierten violación a los derechos humanos que reconoce ese ordenamiento.

Cobra aplicación la jurisprudencia de rubro: **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES DE ALZADA ESTÁN OBLIGADOS A RESPONDER DENTRO DEL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA LOS AGRAVIOS RELATIVOS A LA VIOLACIÓN DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**<sup>3</sup>, en la cual el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del **Séptimo Circuito**, sostuvo *“cualquier órgano jurisdiccional del país puede, en ejercicio de su potestad y de manera oficiosa, inaplicar leyes que considere contrarias a la Constitución o a los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos”* y *“actualmente ya no encuentra respaldo legal la respuesta que los tribunales de alzada dan a los agravios de apelación cuando sostienen que no pueden atender planteamientos relativos a la violación de preceptos constitucionales”*.

En segundo lugar, el examen que se realiza a la sentencia recurrida permite corroborar que la determinación a que se arribó en ésta se funda en el artículo 3, fracción V, inciso a, de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz. El cual, es uno de los fundamentos en que tácitamente se apoyaron las autoridades demandadas para establecer en el acuerdo impugnado que la fecha de inicio de pago de la pensión que se otorgó a la actora, sería aquella en la que cumplió los sesenta años de edad.

Sentado lo anterior, cabe destacar que las disposiciones relevantes en la materia de seguridad social, para el caso, son:

El artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé:

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

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

(...)

---

<sup>3</sup> Época: Décima Época, Registro: 2003522, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XX, mayo de 2013, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: VII.2o.C. J/3 (10a.), página: 1106.



B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

(...)

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

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

Una vez identificados los textos jurídicos relevantes para el caso, se procederá a asignarles un significado –interpretación– buscando con esto producir las normas que sean el parámetro de la interpretación conforme.

En efecto, para dotar de sentido del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultan relevantes los análisis del Pleno y las dos Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que realizaron conforme al modelo de control concentrado en relación al precepto Constitucional estudiado.

La interpretación del citado artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a tener en cuenta el ejercicio ya realizado por el Tribunal Constitucional mexicano, y si bien tal análisis obedeció a la operación del control concentrado, ello no es obstáculo para reiterarlo en esta búsqueda de sentido mediante el control difuso.

La **Primera Sala**<sup>4</sup> de la SCJN acudió al proceso legislativo del cual derivó el apartado B, de dicho artículo y al precepto constitucional, de donde consideró lo siguiente:

- Que en él se instituyeron las bases mínimas de previsión social que aseguran en lo posible la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares.

<sup>4</sup> En la ejecutoria de 5 de septiembre de 2007, dictada en el Amparo en Revisión 509/2007, que dio lugar a la emisión de la jurisprudencia 1a./J.66/2009 de rubro: "**PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)**".

- Se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.
- Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y se adoptaron bases mínimas de seguridad social con igual propósito.
- Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

De acuerdo a todo lo anterior, sostuvo la Primera Sala que en el referido numeral se establece que **la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, como garantía social constitucionalmente reconocida, también está dirigida a sus familiares; por ello, a éstos tampoco se les puede reducir o restringir la garantía de referencia.**

Por su parte, la **Segunda Sala**<sup>5</sup> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino también el principio constitucional de la **previsión social**, que se sustenta en la **obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia, ante los riesgos a los que se encuentra expuesto, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.**

Así, se concluye que el derecho a recibir una **pensión por viudez** como consecuencia de la muerte del trabajador o trabajadora en activo, pensionado o pensionada, según sea al caso, constituye uno de los propósitos fundamentales del principio de la previsión social contenido en el artículo 123 constitucional.

Por otro lado, el Tribunal Pleno, el treinta de septiembre de dos mil ocho, aprobó la jurisprudencia de rubro: **ISSSTE. EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY RELATIVA, AL LIMITAR LA PENSIÓN DE VIUDEZ DEL CÓNYUGE SUPÉRSTITE, ES**

<sup>5</sup> Ejecutoria de 22 de abril de 2015, dictada en el Amparo en Revisión 214/2015.



**VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)<sup>6</sup>.**

En la que al interpretar los artículos 129, 131 y 136 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicio del Estado, la máxima autoridad jurisdiccional en el país, definió:

*“el referido artículo 136 refiere una serie de supuestos en los que el cónyuge supérstite no tendrá derecho a recibir la pensión de viudez; sin embargo, esto último transgrede las garantías de igualdad y de seguridad social, porque si la pensión de viudez se actualiza con la muerte del trabajador o del pensionado, y de acuerdo al orden de preferencia de los familiares derechohabientes, en primer lugar se encuentra el cónyuge supérstite siempre que no se tengan hijos; **no deben ser motivo para no otorgarla, circunstancias ajenas al trabajador o pensionado**, como lo es que su muerte suceda antes de cumplir 6 meses de matrimonio o un año, cuando a la celebración de éste, el trabajador fallecido tuviese más de 55 años o tuviese una pensión de riesgos de trabajo o invalidez, es decir, condiciona la muerte del trabajador o del pensionado que es una causa ajena al mismo, porque si bien la fijación de la fecha de dicho matrimonio se encuentra a su alcance, no lo es la de su muerte”.*

*“atendiendo a que el artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Federal considera como derecho fundamental de los trabajadores protegerlos ante la contingencia de su muerte, lo que necesariamente implica la protección de su familia en caso de fallecimiento, tendría que analizarse si los criterios de distinción por los cuales el legislador estimó que dicho acontecimiento no los protege en determinados supuestos, tuvo motivos realmente justificados para restringir los derechos que otras personas, en igual situación, sí tienen, y dado que el legislador no expresó en la exposición de motivos justificación alguna del porqué el trato diferente otorgado al cónyuge supérstite, en el caso de las exclusiones marcadas en el artículo 136, ni aquéllos se aprecian del propio contexto de la ley, debe estimarse que tal exclusión resulta injustificada y por ende, violatoria de la garantía de igualdad y al derecho fundamental de la seguridad social prevista en la propia Constitución”.*

De lo anterior, es posible concluir que el artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso a, Constitucional considera como derecho fundamental de los trabajadores protegerlos ante la contingencia de su muerte, esto es, la protección de su familia en caso de su muerte. Entonces, ante una norma que limite o restrinja el derecho de una persona a gozar del beneficio de pensión por viudez por causas ajenas al trabajador o pensionado, tendría que analizarse si los

<sup>6</sup> Época: Novena Época, Registro: 166402, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009 Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: P./J. 150/2008, página: 8

criterios de distinción por los cuales el legislador estimó que dicho acontecimiento no los protege en determinados supuestos, tuvo motivos realmente justificados para limitar o restringir los derechos que otras personas, en igual situación, sí tienen.

Esto, porque en el caso de que el legislador no hubiera expresado en la exposición de motivos justificación alguna del porqué el trato diferente otorgado al cónyuge supérstite, ni aquéllos se aprecian del propio contexto de la ley, debe estimarse que tal exclusión resulta injustificada y, por ende, violatoria de los derechos humanos de igualdad y seguridad social reconocidos en la Constitución.

Una vez que se ha dotado de sentido el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, Constitucional, resta determinar las normas secundarias que serán materia de análisis a la luz de esa norma.

El examen que se realiza al acuerdo combatido identificado con el número 95022 de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, revela que las autoridades demandadas establecieron como fecha de inicio de pago de pensión el catorce de agosto de dos mil dieciocho. Esto, bajo la consideración de que en esa fecha la actora [hoy recurrente] cumplió los sesenta años de edad.

Cabe destacar que esa determinación no se encuentra fundada, pues las demandadas no citaron norma alguna para justificar esa decisión. Sin embargo, el análisis que esta Sala Superior realiza a la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, permite establecer que esa determinación se sustenta en lo previsto en los artículos 3, fracción V, inciso a, 10 y 50 de ese ordenamiento, los cuales disponen:

**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

(...)

**V.** Familiares derechohabientes a:

**a) La cónyuge o el cónyuge, la concubina o el concubinario del trabajador o pensionista si es mayor de sesenta años. En caso de que fuese menor, deberá acreditar su dependencia económica del trabajador o pensionista. (...)**

**Artículo 10.** Para que el Instituto otorgue a los familiares derechohabientes las prestaciones que les correspondan, deberán cumplir los requisitos que establece esta ley y los reglamentos que





de ella deriven, así como los acuerdos que con base en estos ordenamientos apruebe el Consejo Directivo.

**Artículo 50.** La muerte del trabajador por causas ajenas al trabajo, cualquiera que sea su edad, con tres años continuos de cotización al Instituto como mínimo, así como la **de un pensionista por jubilación, jubilación anticipada, vejez, incapacidad o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez y orfandad o pensiones a los ascendientes, en su caso, según lo previene esta ley.** El derecho al pago de esta prestación se iniciará a partir del día siguiente de la muerte del trabajador o pensionista que haya originado la pensión.

De los preceptos transcritos, en lo que interesa a este fallo, se tiene que la muerte de un pensionista da origen a la pensión de viudez.

También se observa que tiene derecho a gozar de esa prestación: **1.** La cónyuge, el cónyuge, la concubina o el concubinario del pensionista mayor de sesenta años y **2.** La cónyuge, el cónyuge, la concubina o el concubinario del pensionista menor de sesenta años que demuestre la dependencia económica de aquél.

A continuación se realizará la operación de hacer compatible el artículo 3, fracción V, inciso a, de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz con el parámetro de conformidad, bajo el entendido de que la búsqueda de este sentido compatible puede presentar dos alternativas: una, que no sea posible encontrar un sentido para el texto de la disposición bajo estudio que sea compatible con el parámetro de conformidad, o bien, puede ocurrir que exista más de un sentido compatible con las normas de referencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primer supuesto, la inconformidad del caso hará que esta Sala, como intérprete, deje de lado la norma bajo estudio –la inaplique-. En el segundo supuesto, frente a varias alternativas interpretativas se empleará el principio pro persona para orientar su preferencia hacia la alternativa interpretativa más favorable para la persona.

La interpretación de esa norma se realizará atendiendo a los pasos establecidos mediante la tesis<sup>7</sup> del Tribunal Pleno de la

<sup>7</sup> Tesis aislada P. LXIX/2011(9a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 552, con número de registro: 160525, de rubro "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS".

Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo cual significa el ejercicio de compatibilidad del orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; y b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

a) Interpretación conforme en sentido amplio.

El citado artículo 3, fracción V, inciso a, restringe el derecho de gozar de la pensión de viudez desde la fecha de deceso de un pensionista a la cónyuge, el cónyuge, la concubina o el concubinario menor de sesenta años que no dependa económicamente de éste.

Es evidente que el legislador restringió los derechos fundamentales de seguridad y previsión social de los trabajadores o pensionados a circunstancias ajenas a éstos, como son, la edad de su cónyuge o concubina (o) y la dependencia económica de éstos.

A la luz de lo expuesto, cabe la pregunta: ¿está permitido que la autoridad restrinja el disfrute de la pensión de viudez a circunstancias ajenas al trabajador que gestó ese derecho?

La respuesta de acuerdo con la interpretación conforme, sería que sí, siempre y cuando, los criterios de distinción por los cuales el legislador estimó que la muerte del trabajador o pensionista no los protege en determinados supuestos, se encuentren debidamente justificados para restringir los derechos que otras personas, en igual situación [muerte de un trabajador o pensionado], sí tienen o, en su caso, esa justificación se aprecie de la propia Ley.

En este punto, debe decirse que la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo en Revisión 214/2015<sup>8</sup> estableció que el

---

<sup>8</sup> Ejecutoria de 22 de abril de 2015.



derecho a recibir una pensión por viudez como consecuencia de la muerte del trabajador o trabajadora en activo, pensionado o jubilado, según sea al caso, constituye uno de los propósitos fundamentales del principio de la previsión social en tanto que busca proteger a aquellas personas dependientes del finado que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad derivada precisamente de la muerte de uno de los sostenes económicos, salvaguarda expresamente reconocida en el texto constitucional; de ahí que la restricción para que los dependientes no gocen de ese beneficio desde el momento de la muerte debe encontrarse debidamente justificada por el legislador.

No obstante, basta imponerse de la exposición de motivos la Ley 287 de Pensiones para el Estado de Veracruz<sup>9</sup>, para corroborar que el legislador no consignó motivos realmente justificados para restringir el derecho de gozar de la pensión de viudez desde el momento del deceso a la cónyuge, el cónyuge, la concubina o el concubinario menor de sesenta años que no dependa económicamente del trabajador o pensionista.

b) Interpretación conforme en sentido estricto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la interpretación conforme en sentido estricto se traduce en que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben partir de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales a los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

Esta Sala, al compartir el criterio sustentado por la Corte y realizando una interpretación conforme en sentido estricto, no encuentra factible arribar a una interpretación distinta de la norma en cuestión, pues su texto y su contexto no permite establecer una interpretación diferente a que la cónyuge, el cónyuge, la concubina o el concubinario menor de sesenta años que no dependa

<sup>9</sup> Disponible en:  
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEBQEP0HPuSiGkQnhRzivSCcBM1leOQYOWAxJW3xII6bDoO6FWCEaqYsuLvPfHbFdA==>

económicamente de un trabajador o pensionado, no tiene derecho desde el momento de la muerte de éste a gozar de la pensión de viudez, sino que debe esperar a alcanzar la edad de sesenta años.

En tales condiciones, dado que el artículo 3, fracción V, inciso a, de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz se interpreta en el sentido de que la cónyuge, el cónyuge, la concubina o el concubinario menor de sesenta años que no dependa económicamente de un trabajador o pensionado, no tiene derecho desde el momento de la muerte de éste a gozar de la pensión de viudez, sino que debe esperar a alcanzar la edad de sesenta años, sin que esa restricción se encuentre justificada por el legislador, es disconforme con los derechos humanos de igualdad, seguridad y previsión social, sin que sea posible una interpretación diversa a la que surge del sentido literal de las palabras (gramatical).

No es factible, entonces, una interpretación conforme en sentido amplio ni por lo mismo la interpretación conforme en sentido estricto, toda vez que la disposición establece una limitante a las personas menores de sesenta años económicamente activos para gozar del beneficio de pensión de viudez desde el momento mismo de la muerte de su cónyuge o concubino (a).

c) Inaplicación.

De acuerdo con lo expuesto, no siendo posible encontrar un sentido para el texto de la disposición bajo estudio que la haga compatible con el parámetro de conformidad, esta Sala del conocimiento, como intérprete y juez de derechos humanos, resuelve dejar de lado la norma bajo estudio, es decir, decide inaplicarla en el caso.

En tales condiciones, esta Sala Superior, en operación del control difuso ex officio de constitucionalidad, determina **inaplicar por inconstitucional** el artículo 3, fracción V, inciso a, de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, en términos de la tesis P. V/2013 (10a.)<sup>10</sup> del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

---

<sup>10</sup> Décima Época, Registro: 2003005, Tipo de Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Común, Página: 363.



CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA CUYA INCONVENCIONALIDAD SE DECLARA SÓLO TRASCIENDE A UNA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DEL ACTO RECLAMADO AL NO EXISTIR LA DECLARATORIA RELATIVA.

En consecuencia, se declara ilegal el acto combatido en el juicio 322/2019/2ª-V; esto es, el acuerdo 95022 de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, dado que la determinación consistente en que la fecha de pago de la pensión se considera a partir de que la beneficiaria cumplió sesenta años, tácitamente se fundó en el artículo 3, fracción V, inciso a, de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, que esta Sala Superior determinó inaplicar en la especie, por considerarlo contrario al artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que actualiza la causal de **nulidad** prevista en el artículo 326, fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Adicionalmente, esta Sala Superior advierte que la determinación efectuada en dicho acuerdo, consistente en que la fecha de pago de la pensión se considera a partir de que la beneficiaria cumplió sesenta años carece de fundamentos y motivos, lo que constituye una razón más para estimar ilegal esa resolución.

## 5. EFECTOS DEL FALLO

Por lo expuesto, se **revoca** la sentencia de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, emitida por la Segunda Sala de este Tribunal en el juicio 322/2019/2ª-V de su índice.

En este punto conviene mencionar que se reitera el sobreseimiento decretado en relación con dos de las autoridades demandadas, consideraciones que deben tenerse por reproducidas a fin de evitar repeticiones innecesarias.

Conforme se dejó definido en párrafos anteriores, está acreditada la causa de nulidad prevista en el artículo 326, fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de



Veracruz; por ende, de conformidad con los diversos 327, 330 y 331 del mismo ordenamiento, se declara la **nulidad** del acto impugnado; se reconoce el derecho subjetivo de la actora [hoy recurrente] C. [REDACTED] a gozar de la pensión de viudez desde la fecha de deceso del C. [REDACTED] [veintiuno de junio de dos mil quince]; en consecuencia, se **condena** a las autoridades demandadas Director General, Consejo Directivo, Subdirectora de Prestaciones Institucionales, Jefe de la Oficina de Seguridad Social y Jefe del Departamento de Vigencia de Derechos, todos del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, para que dentro del plazo de tres días a que se refiere el último precepto aludido, en el ámbito de sus respectivas competencias:

a) Emitan un nuevo acto en el que reconozcan el derecho que tiene la parte actora a disfrutar de la pensión de viudez a partir del veintiuno de junio de dos mil quince.

b) Realicen el pago de las cantidades que la actora haya dejado de percibir, esto es, montos de la pensión que no hubieran sido pagadas a partir de esa fecha, incluido el aguinaldo y, en su caso, los incrementos que por disposición legal fueran aplicables y no hubieran sido realizados.

c) Notifique esa resolución a la actora.

#### **5.1 Plazo del cumplimiento del fallo.**

Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia, deberá ser cumplida por las autoridades citadas dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que sean legalmente notificadas de la resolución a que se refiere el artículo 330 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, debiendo dar aviso a la Segunda Sala, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, de su cumplimiento o de las acciones tendientes a ello, ya que en caso contrario se harán acreedoras a una multa consistente en cincuenta Unidades de Medida y Actualización (UMAS) en términos a lo dispuesto por el artículo 331 del referido ordenamiento, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades



administrativas y penales a que el incumplimiento de la presente determinación pudiera dar lugar.

## 6. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, emitida por la Segunda Sala de este Tribunal en los autos del expediente 322/2019/2ª-V de su índice.

**SEGUNDO.** Se declara la **nulidad** del acuerdo 95022 de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, mediante el cual, se otorgó a la actora el beneficio de pensión por viudez (pensión por causa de muerte).

**TERCERO.** Se **condena** a las autoridades demandadas Director General, Consejo Directivo, Subdirectora de Prestaciones Institucionales, Jefe de la Oficina de Seguridad Social y Jefe del Departamento de Vigencia de Derechos, todos del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, en los términos señalados en la parte final de este fallo;

**CUARTO.** Notifíquese personalmente a la actora y por oficio a las demandadas, en términos a lo dispuesto por el artículo 37 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

**QUINTO.** Publíquese el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos a lo que dispone el artículo 36, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **MAGISTRADOS ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIÉRREZ y PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, siendo el primero ponente del fallo, ante el Secretario

General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.



**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**  
MAGISTRADO



**ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIÉRREZ**  
MAGISTRADA



**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
MAGISTRADO



**ANTONIO DORANTES MONTOYA**  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS