



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	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Toca de revisión (EXP. TOCA 228/2020 y acum. 229/2020)
Las partes o secciones clasificadas	Nombres de los actores
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	Lic. Antonio Dorantes Montoya. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 ACT/CT/SE/09/01/12/2021

TOCA: 228/2020 y su acumulado
229/2020.

EXPEDIENTE: 234/2019/2^a-IV.

REVISIONISTAS:

Instituto de Pensiones del Estado de
Veracruz.

Subprocurador de Asuntos
Contenciosos de la Procuraduría
Fiscal de la Secretaría de Finanzas y
Planeación del Estado de Veracruz.

MAGISTRADO PONENTE:

Pedro José María García Montañez.

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:**

Carlos Alberto Pedreguera García.





**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A
DIECINUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO**

Resolución de la Sala Superior que determina revocar la sentencia de dieciocho de mayo de dos mil veinte y declarar la validez de los actos impugnados.

RESULTANDOS

1. Antecedentes

1.1. Del juicio contencioso administrativo. Las personas que se enlistan a continuación (en adelante parte actora):¹

¹ En adelante parte actora, cuando se trate de referencia conjunta e indistinta a la totalidad de las personas accionantes del juicio contencioso.

agotada la secuela procesal, con fecha dieciocho de mayo de dos mil veinte la Segunda Sala Unitaria (en adelante Sala Unitaria) dictó sentencia con los siguientes puntos resolutivos:

- I. Por las razones expuestas en el considerando cuarto, se sobresee el presente controvertido con fundamento en los artículos 289 fracciones III, XI, XIII y 290 fracción II del Código de la materia, por cuanto hace al... Gobernador del Estado, y Contraloría General del Estado, y respecto al pago de daños y perjuicios solicitados con base en la Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz.

- II. Por los motivos lógico – jurídicos expuestos en el considerando precedente, se declara la **nulidad** de los oficios combatidos descritos en el considerando tres, con fundamento en los artículos 7 fracción II y 16 del Código Procesal Administrativo del Estado, para efectos de que las autoridades, Instituto de Pensiones del Estado, y Subdirectora de Prestaciones Institucionales de dicho Instituto realicen, en favor de los 56 cincuenta y seis demandantes, la devolución de las aportaciones solicitadas por concepto de indemnización global, encontrándose vinculada la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado a realizar las gestiones necesarias dentro del ámbito de su competencia.

...

1.2. De recurso de revisión. Inconformes con el fallo, el Instituto de Pensiones y el Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación ambos del Estado de Veracruz (en adelante revisionistas) interpusieron recursos de revisión ante la Sala Superior de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa el día dieciocho de agosto de dos mil veinte.

Los medios de impugnación se admitieron mediante acuerdos de fecha once de septiembre de dos mil veinte³ por los que se ordenó su acumulación, así como el informar a las partes sobre la integración de la Sala Superior y la designación del magistrado Pedro José María García Montañez como ponente.

El trece de octubre de dos mil veinte⁴, se tuvo por perdido el derecho de la actora y de la Contraloría General del Estado para desahogar la vista ordenada mediante acuerdo referido en el párrafo anterior. De ese modo,

³ Recurso de revisión, hojas 21, 22, 28 y 29.

⁴ *Ibidem*, hojas 45 y 46.

se ordenó turnar los autos para la elaboración del proyecto de resolución, que se emite en los siguientes términos.

2. Cuestiones planteadas en los recursos de revisión

En el presente acápite, se sintetizan los agravios expuestos por los revisionistas.

Del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz

Agravio a). Que la sentencia viola en su agravio el contenido de los artículos 104 y 114⁵ del Código de Procedimientos Administrativos (en adelante Código), porque no se expresan los razonamientos de análisis del material probatorio ofrecido por las partes, ni las causas para determinar procedente la acción de la parte actora.

Que la inaplicación del artículo 73 de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz (en adelante Ley 287) y la omisión de señalar los motivos para dicha determinación, le colocan en estado de indefensión y denotan que la sentencia carece de debida motivación.

Agravio b) Que fue indebida la inaplicación del artículo 73 de la Ley 287, del cual se tiene que la prescripción de los derechos de la parte actora se actualizó el día veintidós de julio de dos mil diecisiete. Que el argumento señalado en la contestación de la demanda fue que el derecho a recibir la indemnización global de la parte actora surgió con la emisión de la Ley 287 y por tanto, cuando ésta entró en vigor, inició el plazo para su prescripción.

Que son distintas las definiciones de indemnización global, previstas en la Ley 20 de Pensiones para el Estado de Veracruz y en la de la Ley 287,

⁵ Artículo 104. La autoridad y el Tribunal tendrán la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, mediante la aplicación de las reglas de la lógica y de la sana crítica; así como para determinar su valor, apreciándolas en su conjunto, a menos que este Código establezca las reglas específicas para hacer la valoración.

Artículo 114. La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con lo dispuesto en el presente Código, a menos que por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad o el Tribunal adquieran convicción distinta respecto del asunto. En este caso, deberán motivar cuidadosamente esta parte de su resolución.

debido a que esta última es un beneficio para que el trabajador pueda solicitar la devolución de las cuotas que aportó y que es exigible cuando el trabajador se retire del trabajo y no tenga derecho a una pensión. Que en el caso de las cincuenta y seis personas que solicitaron el beneficio de la prestación, al haber causado bajas en sus servicios en fechas previas a la entrada en vigor de la Ley 287, sus derechos fueron exigibles a partir de dicha entrada en vigor de la norma, esto es, a partir del veintidós de julio de dos mil catorce.

Que el artículo inaplicado por la Sala Unitaria no trastoca el derecho humano a la seguridad social y por tanto, el derecho de quienes conforman la parte actora para solicitar la indemnización global había “caducado”.

Del Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal
de la Secretaría de Finanzas y Planeación

Que la Sala Unitaria introdujo aspectos no controvertidos en el juicio al vincular a la Secretaría de Finanzas y Planeación a pagar un adeudo que no le corresponde, al no tener responsabilidad en las relaciones existentes entre el Instituto y la parte actora y al no existir disposición legal ni nexo institucional que le obligue a cumplir con responsabilidades patronales que le resultan ajenas.

De lo anterior se tiene como cuestiones jurídicas a resolver:

- Si la parte actora tiene derecho a la indemnización global conforme a la Ley 287.
- Si fue correcta la inaplicación del artículo 73 de la Ley 287.
- Si fue correcto el vincular a la Secretaría de Finanzas y Planeación, para la realizar las gestiones dentro del ámbito de su competencia.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

La Sala Superior de este Tribunal es competente para conocer y resolver el recurso de revisión promovido, de conformidad con lo dispuesto por

los artículos 116, fracción V, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 67, fracción VI, primer, segundo, tercer y cuarto párrafos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, primer, segundo y tercer párrafo, 5, primer párrafo, 12 y 14 fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; así como los artículos 1, 4 y 345 del Código.

II. Procedencia del recurso

El recurso de revisión que se resuelve resulta procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos por el Código en los artículos 344 fracción II y 345, al plantearse por autoridades señaladas como demandadas en el juicio contencioso administrativo, en contra de la sentencia que decidió la cuestión planteada, con la expresión de agravios y dentro del plazo previsto.

Así, al no advertirse causa de improcedencia del recurso, se abordará el estudio de los agravios planteados.

III. Análisis de las cuestiones planteadas en el recurso

Del estudio de los agravios, se concluye que son fundados y suficientes para revocar la sentencia de dieciocho de mayo de dos mil veinte, como se explica a continuación.

III.1. Sobre la indemnización global contemplada en la Ley 287 y el derecho de la parte actora

El presente apartado comprenderá las razones expuestas por la revisionista, respecto de las distinciones de la prestación denominada *indemnización global*, prevista en las diversas leyes de pensiones en la entidad. En primer término, cabe puntualizar que esta instancia revisora difiere del criterio contenido en la sentencia que se transcribe a continuación:

Interpretación incorrecta del artículo 73 de la Ley de Pensiones del Estado, toda vez que la prescripción ahí señalada, inicia a partir de que el derecho es exigible esto es desde la fecha en que los ex policías demandantes causaron

baja, y no a partir de la vigencia de la Ley 287 de Pensiones del Estado, pues como la propia autoridad demandada lo reconoce en la determinaciones combatidas el concepto de "indemnización global" equivale a la devolución de las aportaciones realizadas por concepto de cuotas a nombre de los enjuiciantes. No pasa inadvertido, que el concepto de indemnización global, ya se encontraba previsto en el artículo 60 de la anterior Ley 20 de Pensiones del Estado. Lo que significa que el legislador, consideró y sigue considerando en términos del numeral 73 de la Ley 287, a la indemnización global como la devolución de las aportaciones, en la inteligencia que ante dicha devolución, se excluye el derecho de pensión, tal y como lo prevé el artículo 59 de la Ley de Pensiones Estatal.

El agravio identificado con el inciso b) es fundado, porque como señala la revisionista, el artículo 60⁶ de la Ley 20 de Pensiones del Estado de Veracruz (en adelante Ley 20) aludía a supuesto diverso a lo aplicable en el presente asunto. Si bien en ambas leyes de pensiones se hace referencia a la *indemnización global*, en la Ley 20 se le contemplaba como un derecho para:

- familiares de trabajadores fallecidos y
- derechohabientes familiares que se encontraran gozando de alguna otra pensión otorgada, ya sea por el Instituto de Pensiones del Estado, por el Gobierno del Estado o por organismos públicos incorporados al régimen de dicho instituto.

En cambio, en la Ley 287 se amplía el otorgamiento de la indemnización global bajo los supuestos siguientes:

Artículo 59. El trabajador que se retire del trabajo sin derecho a pensión, o sus familiares derechohabientes podrán solicitar el monto total de las cuotas que realizó al Instituto, lo anterior sin considerar los intereses que generaron dichas cuotas.

⁶ Artículo 60. A los **familiares de un trabajador fallecido** se les otorgará una indemnización global equivalente a:

I. El monto total de las cuotas aportadas por él de acuerdo con el artículo 17, si tuviera de uno a siete años de servicio;

II. El monto total de las cuotas enteradas en los términos del artículo 17; más un seis por ciento de dicho monto si tuviera de ocho a catorce años de servicios.

Si el trabajador fallece después de haber laborado quince años o más, sin que sus familiares tengan derecho a pensión, el Instituto les entregará el importe de las cuotas a que se refiere el artículo 17 de esta ley más un seis por ciento.

Esta misma disposición se hará extensiva en favor de aquellos **derechohabientes familiares que se encuentren en los supuestos contenidos en el primer párrafo del artículo 29 de esta ley.** (Énfasis agregado)

Si el trabajador decide hacer válida esta opción no podrá reintegrar la indemnización global al Instituto y este quedará liberado de cualquier obligación en materia de pensiones.

(Subrayado agregado)

Como se puede apreciar, en la ley vigente ya no sólo se contempla a la indemnización global como una prerrogativa de familiares, sino que se también para la trabajadora o trabajador que se haya retirado del servicio sin derecho a la pensión, supuesto en el cual podrá solicitar la devolución de las cuotas aportadas.

Por dicha razón fue incorrecta la apreciación de la Sala Unitaria, porque la indemnización global a que refiere la Ley 20 y la prevista en la Ley 287 no significan la misma prestación, de modo que puede asumirse que con esta última surgió el derecho a la indemnización global de los trabajadores retirados del trabajo y sin derecho a pensión, como argumentó la revisionista.

Precisado lo anterior, para que una persona tenga derecho a la indemnización global conforme al artículo 59 de la Ley 287, esto es, al retiro del monto total de las cuotas que realizó al Instituto de Pensiones del Estado, se requiere que:

- haya sido trabajadora o trabajador⁷,
- se haya retirado del servicio,
- no tenga derecho a una pensión.

En esas condiciones, fue incorrecto que la Sala Unitaria considerara como momentos para la exigencia de las indemnizaciones, a las respectivas fechas de bajas de la parte actora, acontecidas en distintos días de los años dos mil once y dos mil trece⁸, porque la norma que otorga el derecho no existía en esos momentos, sino que entró en vigor el veintidós de julio del año dos mil catorce.

⁷ Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

...
XV. Trabajador: toda persona que preste servicios a los Entes Públicos, mediante nombramiento legalmente expedido sea de base o de confianza; siempre que sus cargos, sueldos y sobresueldos estén consignados en el presupuesto de egresos.

⁸ Expediente principal, tabla contenida en la hoja 520 anverso y reverso.

III.2. Sobre la inaplicación del artículo 73 de la Ley 287

Por cuanto hace a las demás proposiciones contenidas en el agravio b), igualmente le asiste la razón a la revisionista en el sentido de que fue incorrecta la inaplicación del dispositivo señalado en el título del presente apartado,⁹ situación que le coloca en estado de indefensión por desconocer sobre las causas o motivos de dicha determinación. Al respecto la Sala Unitaria expuso lo siguiente:

En este sentido, la negativa expresa de las autoridades demandadas a la devolución de las aportaciones de los particulares, trastoca el derecho humano a la seguridad social previsto en el artículo 123 apartado B fracción XIII de la Ley Suprema, dado que el derecho a al indemnización global como ya vimos al analizar el artículo 59 de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, es equiparado por la ley al derecho de pensión de retiro o jubilación, lo que significa que es igualmente imprescriptible.

Sin el ánimo de legislar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades y jueces del país, debemos velar por los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los instrumentos internacionales... en ejercicio del Control de convencionalidad en su modalidad difuso, contamos con la facultad de realizar la interpretación pro persona o bien **inaplicar** la Ley que no favorece al gobernado...

En este contexto, es más que claro, que debe romperse el esquema de prescripción establecido en el numeral 73 de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado vigente, y preservar la seguridad social establecida en el artículo 123 fracción XIII de nuestra Carta Magna, toda vez, que dicha disposición limita un derecho de forma arbitraria y desproporcionada.

Se identifica el derecho humano infringido, como el derecho de seguridad social, previsto en el numeral 123 apartado B fracción XIII de nuestra carga magna, incluido también en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador".

⁹ Artículo 73. El derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible. Las pensiones caídas, **las indemnizaciones globales** y cualquier prestación en dinero a cargo del Instituto **que no se reclamen dentro de los tres años siguientes a la fecha en que fueran exigibles, prescribirán en favor del Instituto.** La prescripción se interrumpirá por cualquier gestión de cobro, hecha por escrito, judicial o extrajudicialmente.

Se estima, que la prescripción aludida es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute, pues es un derecho del trabajador recibir la devolución de sus aportaciones, siempre que haya preferido este derecho a recibir la pensión...

...

La norma jurídica impugnada, es el artículo 73 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz vigente, que señala la prescripción de la indemnización global, comenzará a contar a partir de que es exigible, **se inaplica** en el presente asunto, pues aunado a lo ya explicado, la finalidad de la Ley de Pensiones del Estado es establecer el régimen de prestaciones de los trabajadores de base y de confianza de la entidad... Normatividad que tiene como finalidad que los trabajadores tengan después de su retiro, una vida digna y decorosa, persiguiendo que después de su vida activa alcancen los beneficios que la Ley de Pensiones les otorga, entre otros derechos, la indemnización global, siendo inconcebible que un derecho equiparado a una pensión como el que nos ocupa no tenga la cualidad de imprescriptible. Máxime que, no existe disposición legal alguna dentro del marco de la Constitución Federal que contradiga el derecho de seguridad social previsto en el numeral 123 apartado B) fracción XIII de la Ley Fundamental.¹⁰

Lo fundado del agravio estriba en que lo señalado en la sentencia no justifica la inaplicación del artículo 73 de la Ley 287. Cabe apuntar que la inaplicación de una norma debe ser debidamente justificada con razonamientos que desvirtúen la presunción de constitucionalidad de la que gozan todos los dispositivos normativos, como se ha señalado en diversos criterios del Poder Judicial de la Federación:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LAS AUTORIDADES JUDICIALES, PREVIO A LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA EN ESTUDIO, DEBEN JUSTIFICAR RAZONADAMENTE POR QUÉ SE DESTRUYÓ SU PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.

Para que las autoridades den cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en caso de considerar una norma contraria a los derechos humanos, deberán actuar en aras de proteger el derecho que se estime vulnerado y, en todo caso, realizar un control ex officio del que puede resultar, como última opción, la inaplicación de una norma al estimarla incompatible con los derechos humanos. No obstante, el nuevo paradigma constitucional a que se refiere el precepto citado no destruye la presunción de constitucionalidad de las normas que conforman el sistema jurídico mexicano, por lo cual, debe

¹⁰ Expediente principal, hojas 521 reverso a 523.

agotarse cada uno de los pasos del control ex officio, con la finalidad de verificar si la norma es acorde con los derechos humanos, ya sea de los reconocidos por la Constitución Federal o por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte. Lo anterior implica que las autoridades judiciales, previo a la inaplicación de la norma en estudio, deben justificar razonadamente por qué se derrotó la presunción de su constitucionalidad.¹¹
(Subrayado agregado)

Como se puede advertir, el control de convencionalidad ex officio exige realizar la previa interpretación conforme del dispositivo cuestionado, en sentidos amplio y estricto. Dicho de otra manera, antes de inaplicar una norma, las autoridades jurisdiccionales deben agotar la alternativa de interpretar conforme a la constitución la disposición normativa correspondiente. El método señalado por el máximo Tribunal mexicano es el siguiente:

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el 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; 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. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación

¹¹ Tesis: 1a. XXII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 27, t. I, febrero de 2016, p. 667. Registro digital: 2010959.

efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.¹²

(Subrayado agregado)

Al no observarse lo anterior, tampoco se puede tener por demostrada la viabilidad de inaplicación de la norma. En ese sentido, se subraya que no se advierte que el artículo 73 de la Ley 287 tenga pugna con el contenido del artículo 123 de la Constitución federal, ni de los diversos instrumentos internacionales señalados en la sentencia, en materia de seguridad social.

El dispositivo inaplicado hace referencia a aspectos relativos a la figura de la prescripción del reclamo de la indemnización global. El Poder Judicial de la Federación ha analizado dicha institución procesal y ha destacado en una de sus tesis¹³, los siguientes elementos:

1. Supone un hecho negativo, por el no ejercicio de una acción.
2. Es una excepción.
3. Conformar una situación de derecho, a partir de una situación de hecho que ha existido durante un tiempo considerable.
4. Protege un interés del sujeto pasivo de las pretensiones.¹⁴

¹² Tesis: P. LXIX/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro III, t. 1, diciembre de 2011, p. 552. Registro digital: 160525.

¹³ Véase Tesis: PC.I.C. J/110 C (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, décima época. Registro digital: 2022789.

¹⁴ Respecto del interés del sujeto pasivo, se debe de considerar que éste atiende a una cuestión de carácter social, como señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2014 y cuyos razonamientos han sido considerados e invocados por los órganos de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en diversas resoluciones, como en la sentencia dictada el treinta de enero de dos mil veinte dentro del juicio contencioso administrativo 476/2018/1ª-II, donde se destacó que:

- “El sistema de pensiones en el Estado de Veracruz no es un sistema de cuentas individuales en donde las aportaciones de los trabajadores van a una cuenta propia, sino que se trata de un sistema de reparto basado fundamentalmente en el concepto de solidaridad. Así, las cuotas que se aportan van a un fondo común denominado “*reserva técnica*”, la cual se constituye con los recursos en efectivo o en especie que se integran, invierten y administran para garantizar y asegurar las prestaciones y servicios de seguridad social previstos en la propia Ley de Pensiones. **Se trata entonces de un sistema de solidaridad colectiva** en el que las aportaciones de todos y cada uno de sus miembros integran un mismo fondo cuya finalidad es financiar todo lo que la seguridad social implica.
- Las aportaciones de seguridad social se integran, invierten y administran para garantizar las prestaciones y servicios de seguridad social, no pretenden dar una ganancia financiera al trabajador que aporta, sino asegurarle las prestaciones de seguridad que se van actualizando en el tiempo, conforme a los requisitos establecidos en la ley.

5. Las pretensiones sujetas a prescripción son las que derivan de las facultades de reclamar el cumplimiento de alguna prestación, de manera que el objeto serían las acciones de condena.
6. Tiene un carácter de interrumpible, consecuencia de su propia naturaleza, ya que los actos de interrupción significan la ruptura del silencio en la relación jurídica.

Como ha confirmado la jurisprudencia, la prescripción consiste en la pérdida de un derecho que no fue ejercido con oportunidad dentro del plazo previsto. En ese entendido, no se advierte que el artículo 73 de la Ley 287 transgreda normas en materia de derechos humanos, porque solo prevé la hipótesis por la que se pierde la exigibilidad de un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido en la ley.

La norma inaplicada y las invocadas en primera instancia¹⁵ regulan cuestiones diferentes, por lo tanto no es congruente confrontarlas para determinar si la prescripción a que alude la Ley 287 es o no constitucional.¹⁶

Derivado de las consideraciones anteriores, se concluye por un lado que la inaplicación del artículo 73 de la Ley 287 careció del estudio adecuado, conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otro lado, la inexistencia de conflicto normativo en materia de derechos humanos. En consecuencia: no es factible desconocer su presunción de constitucionalidad ni su inaplicación como hizo la Sala Unitaria.

- **El derecho del trabajador no surge sino hasta que se ejerce la opción de indemnización global** en lugar de seguir cotizando, ya sea en la misma o en otra dependencia del gobierno.
- **La entrega de los recursos al final de la vida activa del trabajador constituye una opción frente a la posibilidad de seguir cotizando.**
(Énfasis agregado)

¹⁵ Véase, *op. cit.*, nota 10.

¹⁶ Razonamientos similares han sostenido órganos del Poder Judicial de la Federación en diversos criterios como el de rubro: PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES EN MATERIA LABORAL BUROCRÁTICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. AL NO SER UNA INSTITUCIÓN QUE GUARDE RELACIÓN O PUGNE CON LA FIGURA DE LA IRRENUNCIABILIDAD DE DERECHOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO PUEDE ANALIZARSE SU CONSTITUCIONALIDAD. Tesis: I.6o.T.81 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 3, t. III, febrero de 2014, p. 2,574. Registro digital: 2005505.

III.3. Estudio de fondo

De lo anterior se tiene que los agravios son fundados y suficientes para revocar la sentencia emitida en primera instancia, por tanto, procede reasumir jurisdicción respecto de las demás cuestiones planteadas en juicio y cuyo estudio haya sido omitido.

a)

La parte actora señaló en sus conceptos de impugnación que es indebido que la autoridad demandada se quede con las cuotas aportadas y no devueltas. Dicho argumento es infundado por lo siguiente:

Conforme a su marco legal, el sistema de operaciones en Veracruz opera bajo un esquema de solidaridad colectiva. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado en dicho sistema los siguientes elementos:¹⁷

- Es diverso al de cuentas individuales.
- Los recursos aportados no van a una cuenta propia de la persona trabajadora, sino a un fondo común denominado “reserva técnica”.
- Las aportaciones realizadas tienen como finalidad el financiar todo lo que la seguridad social implica en el Estado de Veracruz.

En ese entendido, no es autoritario que el Instituto de Pensiones del Estado haya tenido como prescrita la devolución de las cuotas, porque el supuesto se encuentra regulado en el artículo 73 de la Ley 287. De su aplicación se tiene que el derecho subjetivo de optar por la devolución de cuotas prescribió al haber transcurrido el términos de tres años señalados en la norma.

Lo anterior no significa una limitante al derecho a la seguridad social, porque no se extingue la posibilidad de que las y los trabajadores que conforman la parte actora puedan continuar cotizando en un futuro para

¹⁷ Véase, transcripción en *op. cit.*, nota 14.

el Instituto de Pensiones del Estado y eventualmente percibir una pensión. La finalidad de la regla en mención, es garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de pensiones en la entidad el cual, se reitera, no es de cuentas individuales sino de solidaridad colectiva y la falta de regulación podría conllevar a deficiencias en el funcionamiento con afectaciones a las demás personas beneficiarias.

b)

Por otro lado, la parte actora hizo valer como argumento la supuesta interrupción de la prescripción con la presentación de las solicitudes. Sin embargo, el agravio es igualmente infundado, porque al momento en que se presentaron las solicitudes el derecho se encontraba prescrito.

Al respecto cabe rescatar diversos aspectos anteriormente abordados:

- Las personas que integran a la parte actora se retiraron del trabajo en los años dos mil once y dos mil trece.

- Las personas que integran a la parte actora no cuentan con las cotizaciones suficientes para tener derecho a una pensión, al haber laborado menos de cinco años, como se acreditó con la prueba de informes a cargo del jefe de la unidad administrativa de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado , ofrecida por la parte actora e identificada con el inciso c).¹⁸

- Para el caso de las personas que se hayan retirado del trabajo con anterioridad a la existencia jurídica de la norma que reconoce el derecho a la indemnización global, el periodo de tres años para solicitarla comenzó a transcurrir con la entrada en vigor de la Ley 287.

- Las personas que integran la parte actora presentaron sus solicitudes de indemnizaciones globales en los meses de agosto y octubre de dos mil diecisiete.

Si la presentación de solicitudes fue posterior al vencimiento del término de tres años señalado por la norma, entonces es infundado alegar que

¹⁸ Expediente principal, hoja 307.

dicha presentación interrumpió la prescripción, porque ésta ya había sido consumada.

c)

La parte actora también hizo valer en la demanda que no fueron oídos y vencidos en juicio, aseveración que resulta inoperante. El presente asunto no trata de la privación de un derecho a la parte actora, por la que se tenga que observar la garantía de audiencia instituida para dichos casos. La situación a la que se atiende es distinta: a la negativa de la autoridad de devolver las cuotas que fueron enteradas, motivada por la extinción de su exigibilidad.

En consecuencia, se concluye que los restantes conceptos de impugnación contenidos en la demanda son **infundados e inoperantes**. Por lo tanto, las negativas de otorgar las indemnizaciones globales solicitadas por la parte actora, contenidas en los oficios signados por la subdirectora de prestaciones institucionales del Instituto de Pensiones del Estado fueron correctas y emitidas conforme a Derecho.

III.4. De la vinculación a la Secretaría de Finanzas y Planeación

Aún cuando es procedente revocar la sentencia impugnada y la declaración de validez de los actos impugnados, es necesario que esta instancia agote los demás aspectos planteados en el presente controvertido. En ese tenor, es **fundado** el agravio planteado por el subprocurador de asuntos contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Lo anterior en virtud de las características del Instituto de Pensiones del Estado contempladas en la Ley 287. Conforme al contenido de los artículo 1¹⁹ y 95²⁰, el referido organismo descentralizado cuenta con

¹⁹ Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer el régimen de prestaciones de los trabajadores de base y de confianza de la entidad, y su cumplimiento estará a cargo del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, como organismo descentralizado dotado de autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, y domicilio legal en el municipio de Xalapa-Enríquez.

²⁰ Artículo 95. El patrimonio del Instituto lo constituirán:

...
II. Las cuotas de los trabajadores en los términos de esta ley;

...
(Subrayado agregado)

autonomía de gestión y patrimonio propios, este último constituido, entre otros, por las cuotas de los trabajadores.

Por tanto, aún cuando hubiese resultado procedente la acción intentada por la parte actora, ésta no podría ser vinculante a la Secretaría de Finanzas y Planeación, salvo que se tratase de los casos en que Gobierno del Estado deba ser solidario en el cumplimiento de obligaciones, conforme al artículo 98 de la Ley 287. Sin embargo, dicha hipótesis no forma parte del presente controvertido, por tratarse de una situación contingente que requeriría que previamente el Instituto de encontrase en déficit para el cumplimiento de obligaciones.

IV. Fallo

Derivado de las consideraciones expuestas en la presente resolución, procede revocar la sentencia de dieciocho de mayo de dos mil veinte dictada dentro del juicio contencioso administrativo 234/2019/2ª-IV y se concluye, que los demás aspectos argumentados en la demanda son insuficientes para declarar la nulidad de los actos impugnados.

RESOLUTIVOS

Primero. Se **revoca** la sentencia emitida en primera instancia, por las razones expuestas en las consideraciones III.1. y III.2.

Segundo. Se reconoce la **validez** de los oficios impugnados, por lo razonado en la consideración III.3.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas de conformidad con el artículo 37, fracción I del Código. Así lo resolvió la Sala Superior con fundamento en los artículos 12 y 14, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa por **unanimidad** de votos de la magistrada **ESTRELLA ALHELLY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, así como de los magistrados **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** y **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, actuando como ponente el último mencionado y ante el secretario general de acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma. **DOY FE.**



ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ
Magistrada



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
Magistrado



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado



ANTONIO DORANTES MONTOYA
Secretario General de Acuerdos

Las presentes firmas corresponden a la resolución de la Sala Superior pronunciada el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno en el Toca 228/2020 y su acumulado 229/2020 en la que se resolvió revocar la sentencia emitida en el juicio 234/2019/2ª-IV.