

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida
por la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, México, D.F.

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que se acredita con copia del Acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Distrito Federal; designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, con cédula profesional número 2070028, que la acredita como licenciada en Derecho; conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a los licenciados Jorge Luis Martínez Díaz, Margarita Elian Zambrano Ramírez, Jorge Max Roldán Tena y Moises Israel Flores Pacheco, así--

como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Isrrael López Arroyo y Diana González Gómez; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional citado y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Raúl Plascencia Villanueva, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó:

Los artículos 16, 19, 32 y 59, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por el que se expide la:

“LEY NÚMERO 287 DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.”

Decreto que, como se anunció, fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el día veintiuno de julio de dos mil catorce (anexo dos), que, en lo conducente, dispone:

“Artículo 16. *Los recursos para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en esta ley y los gastos de administración correspondientes se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores, pensionistas y el patrón.*
Los gastos administrativos a que se refiere el párrafo anterior nunca excederán del 1.68% del total de los sueldo de -----

cotización y pensiones gravables que se generen en el año fiscal correspondiente; lo no ejercido deberá destinarse a la reserva técnica.

Los recursos que ingresen al instituto por concepto de cuotas y aportaciones y la reserva técnica, se podrán utilizar para cubrir las prestaciones establecidas en la Ley a favor de los pensionistas.”

“Artículo 19. Los pensionistas aportarán al Instituto el 12% de la jubilación o pensión que disfruten. *Queda exento de este porcentaje, la percepción que no exceda el monto equivalente a tres salarios mínimos generales elevado al mes correspondiente al área geográfica “A”, sobre el excedente se pagará la aportación. La aportación antes señalada se les descontará del pago mensual que reciban y el Instituto lo destinará a la reserva técnica.”*

“Artículo 32. El trabajador o sus familiares derechohabientes para realizar cualquier trámite ante el Instituto deberán estar al corriente del pago de sus cuotas y aportaciones.”

“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.

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

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, inciso A).
- De la Convención Americana de Derechos Humanos: Artículo 24.
- Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Artículo 26.
- Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo: 31, 39, 42 y 71.
- Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo: 1 y 2.
- Convenio 118 de la Organización Internacional del Trabajo: 7.
- Convenio 161 de la Organización Internacional del Trabajo: 5, 8 y 9.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad en materia de seguridad social.
- Principio de previsión social.
- Principio de equidad.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 16, 19, 32 y 59, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, se solicita la declaración de invalidez de los artículos 16, 19, 32 y 59, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedida mediante decreto de fecha veintiuno de julio de dos mil catorce, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que el plazo para presentar la acción es del veintidós de julio al veinte de agosto del dos mil catorce.

Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene atribuciones para plantear la inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados, no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que México es parte y, en las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

(...).”

A la luz del citado precepto Constitucional, se acude a ese Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del segundo párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105-----

Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales no requieren acuerdo o formalidad especial para que pueda llevar a cabo tal representación; preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...).”

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

Por su exacta aplicación, se cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 31/2011, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Novena Época, agosto de dos mil once, página ochocientos setenta, del rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de -----

inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.”

Marco legal y jurisprudencial que sustenta la legitimación con la que se promueve la demanda de acción de inconstitucionalidad.

IX. Introducción.

El pasado veintiuno de julio, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el decreto por el que se expide la “Ley número 287 de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, que 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.

No obstante, se advierten disposiciones normativas que atentan contra los derechos humanos a la igualdad en materia de seguridad social, así como de los principios de previsión social y equidad tributaria.

Específicamente, el artículo 16 indica que “*los recursos para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en esta ley y los gastos de administración correspondientes se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores, **pensionistas** y el patrón.*” Por otra parte el artículo 19, establece que “*los **pensionistas** aportarán al Instituto el 12% de la jubilación o pensión que disfruten*”; disposiciones contrarias a los artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el derecho a la igualdad, así como los principios de equidad y de previsión social.

Asimismo, el artículo 32, dispone que *“el trabajador o sus familiares derechohabientes para realizar cualquier trámite ante el Instituto deberán estar al corriente del pago de sus cuotas y aportaciones.”*; supuesto que resulta trasgresor del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la retención y entero de cuotas y aportaciones, le corresponde al patrón. En este sentido, el trabajador o sus familiares no tienen por qué resentir dentro de sus esferas, algún posible incumplimiento ajeno a ellos.

Por último, el artículo 59, establece que *“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”*, lo que es contrario al principio de equidad, consagrado en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entonces, el derecho a la igualdad en materia de seguridad social, así como los principios de previsión social y equidad, representan derechos fundamentales, resultado de los ámbitos constitucional y convencional, los cuales, en opinión de esta Comisión Nacional, se trasgreden con las

disposiciones impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad como se argumenta a continuación.

X. Marco Legal

A fin de respaldar esta postura, procede reproducir el marco legal Constitucional que dará sustento a lo aquí argumentado.

A. Nacional

*“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio **no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.***

*Las normas relativas a los derechos humanos **se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.***

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“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.*

(...)

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.

(...)”

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

**“Artículo 24. Igualdad ante la Ley
Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”**

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

**“Artículo 26
Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”**

Organización Internacional del Trabajo:

CONVENIO OIT 102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952

Artículo 31. Todo Miembro para el que esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones en caso de -----

accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 39. *Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá **garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones familiares** de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.*

Artículo 42. *Las prestaciones deberán comprender: a) sea un pago periódico concedido a toda persona protegida que haya cumplido el período de calificación prescrito; b) sea el suministro a los hijos, o para los hijos, de alimentos, vestido, vivienda y el disfrute de vacaciones o de asistencia doméstica; c) o bien una combinación de las prestaciones mencionadas en a) y b).*

Artículo 71

1. *El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente **Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.***

2. *El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple*

esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial.

3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

Convenio OIT 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.

Artículo 1

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: **(a) cualquier distinción, exclusión** o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social **que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;**

(b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o

de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

Artículo 2

Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política **nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.**

Convenio OIT 118, sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962.

Artículo 7

1. Los Estados Miembros para los que el presente Convenio esté en vigor deberán esforzarse en participar, a reserva de las condiciones que se fijen de común acuerdo entre los Estados Miembros interesados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, en un sistema de conservación de derechos adquiridos y de derechos en vías de adquisición, reconocidos en virtud de su legislación a los nacionales de los Estados Miembros para los que dicho Convenio esté en vigor respecto de todas las ramas de la seguridad social para las cuales los Estados Miembros referidos hayan aceptado las obligaciones del Convenio.

2. Este sistema deberá prever especialmente la totalización de los períodos de seguro, de empleo o de residencia y de los períodos asimilados para el nacimiento, conservación o recuperación de los derechos, así como para el cálculo de las prestaciones.

3. Las cargas financieras por concepto de prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez y prestaciones de sobrevivencia así liquidadas deberán distribuirse entre los Estados Miembros interesados o ser costeadas por el Estado

Miembro en cuyo territorio residan los beneficiarios, según las modalidades que se determinen de común acuerdo entre los Estados Miembros interesados.

Convenio OIT 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985.

Artículo 5

Sin perjuicio de la responsabilidad de cada empleador respecto de la salud y la seguridad de los trabajadores a quienes emplea y habida cuenta de la necesidad de que los trabajadores participen en materia de salud y seguridad en el trabajo, los servicios de salud en el trabajo deberán asegurar las funciones siguientes que sean adecuadas y apropiadas a los riesgos de la empresa para la salud en el trabajo:

a) identificación y evaluación de los riesgos que puedan afectar a la salud en el lugar de trabajo;

b) vigilancia de los factores del medio ambiente de trabajo y de las prácticas de trabajo que puedan afectar a la salud de los trabajadores incluidos las instalaciones sanitarias, comedores y alojamientos, cuando estas facilidades sean proporcionadas por el empleador;

c) asesoramiento sobre la planificación y la organización del trabajo, incluido el diseño de los lugares de trabajo, sobre la selección, el mantenimiento y el estado de la maquinaria y de los equipos y sobre las substancias utilizadas en el trabajo;

d) participación en el desarrollo de programas para el mejoramiento de las prácticas de trabajo, así como en las pruebas y la evaluación de nuevos equipos, en relación con la salud;

e) asesoramiento en materia de salud, de seguridad y de higiene en el trabajo y de ergonomía, así como en materia de equipos de protección individual y colectiva;

f) vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con el trabajo;

g) fomento de la adaptación del trabajo a los trabajadores;

h) asistencia en pro de la adopción de medidas de rehabilitación profesional;

i) colaboración en la difusión de informaciones, en la formación y educación en materia de salud e higiene en el trabajo y de ergonomía;

j) organización de los primeros auxilios y de atención de urgencia;

k) participación en el análisis de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales.

Artículo 8

El empleador, los trabajadores y sus representantes, cuando existan, deberán cooperar y participar en la aplicación de medidas relativas a la organización y demás aspectos de los servicios de salud en el trabajo, sobre una base equitativa.

Artículo 9

1. De conformidad con la legislación y la práctica nacionales, los servicios de salud en el trabajo deberían ser -----

multidisciplinarios. La composición del personal deberá ser determinada en función de la índole de las tareas que deban ejecutarse.

2. Los servicios de salud en el trabajo deberán cumplir sus funciones en cooperación con los demás servicios de la empresa.

3. De conformidad con la legislación y la práctica nacionales, deberán tomarse medidas para garantizar la adecuada cooperación y coordinación entre los servicios de salud en el trabajo y, cuando así convenga, con otros servicios involucrados en el otorgamiento de las prestaciones relativas a la salud.

El análisis vinculado e integral de tales preceptos, pone en relieve que los artículos 16, 19, 32 y 59, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, atacan directamente el derecho a la igualdad en materia de seguridad social, así como los principios de previsión social y equidad, consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

XI. Conceptos de invalidez.

PRIMERO: Los artículos 16 y 19, en relación con el diverso 17, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, trasgrede los artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vulnerando el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y el principio de previsión social.

El numeral 16 establece que para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en la Ley y los gastos de administración correspondientes, los recursos se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores, **pensionistas** y el patrón. Asimismo, el artículo 17 señala que el importe de las cuotas a cargo de los **trabajadores** a que se refiere el artículo anterior será el equivalente a 12% del sueldo de cotización. Por último, el artículo 19 señala que los **pensionistas** aportarán al Instituto el 12% de la jubilación o pensión que disfruten.

Las disposiciones anteriores trasgreden el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y, el principio de previsión social, pues establece que las aportaciones que realicen los pensionados será del 12%, lo cual es inconstitucional, en vista de que, previo a la jubilación, ya se les descontó su aportación, lo que se traduce en una falta de igualdad y un trato inequitativo entre un trabajador activo y un pensionado, lo cual deviene trasgresor a los artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la CPEUM.

La Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ubica, en supuestos jurídicos diferentes al trabajador activo y al pensionado; sin embargo, según los artículos 17 y 19 del propio ordenamiento, ambos están obligados a "aportar" el 12% de su percepción -sueldo o pensión- al fondo de pensiones. En estas condiciones, el último de los indicados numerales obliga a los pensionados, **en igual medida**, que a los trabajadores activos, **aun cuando se encuentran en condiciones desiguales**, por lo cual viola el derecho fundamental de igualdad previsto en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que sólo puede otorgarse un trato igual a desiguales cuando exista una -----

justificación legítima, lo que en el caso no acontece. Ya que la cuota impuesta al trabajador **activo** se justifica, porque su economía no se ve irremediablemente afectada, ya que puede escalar puestos o compaginar su función con cualquier otra labor y, como consecuencia, incrementar su salario, en cambio, **el pensionado** sólo puede ver incrementado el monto de su pensión en proporción al porcentaje en que aumente el salario mínimo general en la zona.

Es aplicable, por identidad jurídica, la jurisprudencia V.3o.P.A., de Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Libro XIII, octubre de 2012, tomo 4, Décima Época, página 2086, del rubro y texto siguientes:

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA. EL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A LOS PENSIONADOS A APORTAR EL 10% DE SU PERCEPCIÓN AL FONDO DE PENSIONES, VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *El artículo 2o., fracciones IV y V, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora ubica, respectivamente, en supuestos jurídicos diferentes al trabajador y al -----*

pensionado; sin embargo, según los artículos 16 y 60 Bis B del propio ordenamiento, ambos están obligados a "aportar" el 10% de su percepción -salario o pensión- al fondo de pensiones. En estas condiciones, el último de los indicados numerales obliga a los pensionados, en igual medida, que a los trabajadores, aun cuando se encuentran en condiciones desiguales, por lo cual viola el derecho fundamental de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que sólo puede otorgarse un trato igual a desiguales cuando exista una justificación legítima, lo que en el caso no acontece, pues en la exposición de motivos que dio lugar a la adición del citado numeral 60 Bis B sólo se señaló la necesidad de sanear el sistema de pensiones y evitar una crisis financiera, pero no los motivos por los cuales resultara factible hacerlo mediante la imposición de una cuota obligatoria a los pensionados, en similares términos a la existente a cargo de los trabajadores, situación que se traduce en un trato desigual, porque la finalidad del fondo de pensiones es que una vez ubicado en el supuesto que permite su otorgamiento, éstas se cuantifiquen con base en las aportaciones efectuadas durante la vida laboral y en relación con el porcentaje correspondiente a los años trabajados, lo cual implica que si el pensionado cumplió tales obligaciones y en la medida en que lo hizo se le cuantificó su pensión, no existe motivo para continuar aportando al citado fondo. Además, la cuota impuesta al trabajador se justifica porque su economía no se ve irremediamente afectada, ya que puede escalar puestos o compaginar su función con cualquier otra labor y, como consecuencia, incrementar su salario, en cambio, el -----

pensionado sólo puede ver incrementado el monto de su pensión en proporción al porcentaje en que aumente el salario mínimo general en la zona de Hermosillo, Sonora, o conforme al índice inflacionario anual determinado por el Banco de México, el que sea mayor, con posterioridad a la fecha de su otorgamiento, según se advierte del contenido del artículo 59 de la ley de referencia. Además, la posibilidad de aumentar sus ingresos con otros empleos está restringida, pues conforme al artículo 62 de la señalada ley, la percepción de una pensión otorgada por el invocado instituto es incompatible con cualquier otra pensión concedida por éste o por los organismos públicos a que se refieren los artículos 1o. y 3o. de la mencionada legislación y con el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión remunerados por el Estado y organismos públicos, si implican la incorporación al régimen, pues en este supuesto, tendría que ubicarse en la hipótesis prevista en el artículo 61 de la propia ley, que conlleva la prohibición a los jubilados para reincorporarse al servicio activo, salvo cuando, otorgada una pensión, el trabajador siga en servicio sin haberla disfrutado, supuesto en el que podrá renunciar a ella y obtener otra, de acuerdo con las cuotas aportadas y el tiempo de servicios prestados con posterioridad.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que la igualdad debe de entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en

algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.

En otras palabras, el derecho de igualdad de los hombres ante la ley, no puede ser absoluto dadas las diferencias propias que caracterizan la individualidad del ser humano, por lo que, su debida conceptualización actualiza el principio aristotélico de dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, con el deber de aminorar las diferencias sociales y económicas.

Por tanto, debe precisarse que el derecho de igualdad ante la ley no implica necesariamente que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que se traduce en el derecho de todas las personas de recibir el mismo trato que aquellos que se encuentran en similar situación de hecho.

Lo anterior significa, que no toda desigualdad de trato es violatoria de garantías, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación

razonable e igualmente objetiva; por ello, a iguales supuestos de hecho corresponden similares situaciones jurídicas, en este sentido el legislador no tiene prohibición para establecer en la ley una desigualdad de trato, salvo que ésta resulte artificiosa o injustificada.

Es aplicable la tesis 1a. XLIII/2014, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, Décima Época, página 644, del rubro y texto siguientes:

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO. Esta modalidad del principio constitucional de igualdad jurídica impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población; por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante. A estas medidas se les pueden catalogar como acciones positivas o de igualación positiva. Ejemplos de las primeras pueden ser ciertas políticas públicas que tengan como sujetos a las mujeres o a las personas con algún grado

de discapacidad y que busquen otorgarles bienes o servicios adicionales para que alcancen un mismo grado de oportunidades para el ejercicio de sus derechos; mientras que ejemplos de las segundas consisten en las cuotas o los actos específicos de discriminación inversa en favor de una persona que pertenezca a un determinado grupo social. En algunos de esos casos, se dará formalmente un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, pero el mismo deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad. Con base en lo anterior, se estima que no existe una lista exhaustiva o definitiva sobre las medidas que puedan llevarse a cabo para la obtención de la igualdad de hecho; dependerá tanto de las circunstancias fácticas, sociales, económicas, culturales, políticas o jurídicas que imperen al momento de tomarse la decisión, como de la entidad o autoridad que vaya a llevar a cabo la medida correspondiente con un amplio margen de apreciación. Sin embargo, lo que es común a todos estos tipos de medidas es que buscan conferir un mismo nivel de oportunidades para el goce y ejercicio de los derechos humanos de los miembros de ciertos grupos sociales, los cuales se caracterizan por ser o haber sido objeto de una discriminación o exclusión recurrente y sistemática. Estos grupos se definen por su existencia objetiva e identidad colectiva, así como por su situación de subordinación y poder político disminuido frente a otros grupos; no obstante, aunque no existe una delimitación exhaustiva de tales grupos sociales relevantes para la aplicación de esta faceta del principio de igualdad, el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, ha establecido distintas categorías sospechosas que sirven como punto de partida para su identificación.

Ahora bien, la finalidad de todo fondo de pensiones, radica en que cuando se haya otorgado la pensión, ésta se cuantifique con base en las aportaciones realizadas durante la vida laboral y en relación con el porcentaje correspondiente a los años trabajados.

Por lo que también resulta aplicable la tesis V.3º.P.a. J/4, de Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Libro XIII, octubre de 2012, tomo 4, Décima Época, página 2113, del rubro y texto siguientes:

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA. EL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A LOS PENSIONADOS A APORTAR EL 10% DE SU PERCEPCIÓN AL FONDO DE PENSIONES, VIOLA EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL INMERSO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La pensión es una prestación que sólo puede otorgarse previa satisfacción de determinados requisitos, o de forma proporcional a aquella en que éstos se hayan colmado, de modo que es dable determinar, como lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria del amparo en revisión 956/2010, que no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho gestado durante la vida del trabajador con las aportaciones hechas por determinado número de años de trabajo productivo, con la finalidad de garantizar, aunque sea en parte, su subsistencia

*digna cuando no esté en posibilidad de contribuir activamente a la vida laboral. Por tanto, el artículo 60 Bis B de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, al obligar a los pensionados a aportar el 10% de su percepción al fondo de pensiones, **viola el principio de previsión social inmerso en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** pues, por una parte, aquéllos efectuaron el pago de las cuotas correspondientes durante su vida laboral activa, y son éstas las que le permiten gozar de una pensión cuantificada precisamente en atención al monto acumulado por tal concepto, la cual se les otorga en proporción al número de años laborados; por tanto, la afectación que conlleva la indicada aportación no les implica beneficio alguno -pues la pensión no será incrementada con base en ella-, y sí les causa un perjuicio considerable que afecta su posibilidad de vivir dignamente.*

Por lo anterior, se concluye que los artículos 16 y 19, en relación con el diverso 17, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **trasgreden los artículos 1° y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; así como los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vulnerando el derecho a la igualdad y el principio de previsión social.

SEGUNDO: El artículo 32, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta violatorio de los artículos 1° y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos; y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al contravenir el derecho de igualdad en materia de seguridad social y el principio de previsión social.

Como primera consideración, debemos decir que del texto del citado artículo 32, al disponer que “*el trabajador o sus familiares derechohabientes para realizar cualquier trámite ante el Instituto deberán estar al corriente del pago de sus cuotas y aportaciones*”; se desprende una evidente vulneración a la garantía de seguridad social contemplada en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón a la importancia de la garantía social misma, que se erige como modelo ideal que se direcciona de conformidad al principio de universalidad es decir; hace extensiva a todas las personas el poder participar de los beneficios que le sean brindados por el sistema de seguridad social; en este caso específico y, en concordancia con el texto constitucional, -----

repercute en exclusiva a todas las personas que tengan la calidad específica de ser trabajador al servicio del Estado, que además, en tanto está reconocido por el derecho positivo, se califica, desde el punto de vista técnico jurídico, como un derecho fundamental de rango constitucional.

Bajo estos términos, es pertinente citar la definición otorgada por la Organización Internacional del Trabajo, en *“Administración de la Seguridad Social”*, publicado en 1991, que en lo conducente se cita:

“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”

Así, queda esbozado el concepto de seguridad social como el derecho de los trabajadores y sus familias consagrado tanto en convenios internacionales, como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que representa un compromiso del Estado, como ente garante y, de la sociedad, que respalda a los ciudadanos trabajadores

ante eventualidades que limiten el desarrollo de las capacidades laborales de una persona o de sus familiares.

Aunado a lo anterior, debemos mencionar que esta garantía, participa de los principios de evolución progresiva de los beneficios de la seguridad social, de inmediatez, y de subsidiariedad del Estado; lo que se traduce en que los beneficios de la seguridad social deben aumentarse de sus mínimos de manera progresiva y una vez alcanzado un nivel subsecuente, resulte imposible retroceder a uno menor.

Por otro lado, debe hacerse mención a que los beneficios de la seguridad social deben ser inmediatos en tanto deben llegar de forma oportuna al beneficiario y es por esto que el Estado resulta obligado subsidiario en el cumplimiento de la garantía de seguridad social, quien deberá hacer frente, ante el incumplimiento de los patrones, para que de esta manera los trabajadores encuentren sus derechos protegidos y respaldados por el Estado mismo, dejando a salvo la posibilidad de que éste repercuta contra los obligados en primer término.

Esto es así, en virtud de que deben garantizarse los beneficios de la seguridad social de una manera universal, mismos que deben

contemplar necesidades sociales que puedan ir aconteciendo en relación a la temporalidad y circunstancias vividas en lo específico, previendo siempre que si un beneficio es modificado cualitativa y cuantitativamente, debe esto hacerse extensivo a las demás personas, en tanto les resulte favorecedor y, en caso contrario, esta modificación no tendría efecto, como debe acontecer en el caso en concreto.

Además, la participación social resulta uno de los pilares básicos al respeto de tales derechos humanos, dado que para su realización, deben concertarse los esfuerzos de todos los actores sociales, públicos y privados involucrados en los sistemas de Seguridad Social, y no dejar la responsabilidad de manera exclusiva en alguno de ellos. Motivo por el cual, el precepto en análisis es contrario a tales principios, al condicionar al pago de cuotas, que deberán estar cubiertas, para la realización de trámites ante el Instituto respectivo.

A esto, debe agregarse que, no sólo se trasgrede la garantía del trabajador, quien sí está obligado a hacer los pagos correspondientes, sino a los familiares derechohabientes, quienes no tienen esa carga y

también les es impedido realizar cualquier tipo de trámite de índole administrativo ante el Instituto.

Está por demás decir que, los trabajadores y sus familiares derechohabientes, son aquellos quienes se encuentran amenazados ante el riesgo de que su garantía a la seguridad social sea trasgredida, pues aquí debemos mencionar que enterar el pago de cuotas y aportaciones al Instituto, le es correspondiente al patrón.

Así las cosas, podrían verse obstaculizados los trámites que quieran realizar los trabajadores o sus familiares derechohabientes por causas no imputables a los mismos. Pues éstos de ningún modo pueden responder ante la omisión de su empleador, dejándolos en un claro estado de indefensión, ante las negligencias del patrón moroso o aquel que retenga las cuotas aportadas por los trabajadores, sin que las entere.

Esto necesariamente ocasionaría la reversión de la carga de la prueba, donde competiría a los trabajadores, probar que han enterado los pagos correspondientes y que es el empleador quien no ha hecho entrega de los mismos, pero aun así, entre tanto se dirime esa

controversia, los trabajadores seguirían sin poder realizar trámites que les sean necesarios, menoscabando otros derechos, en un segundo momento, como la obtención de sus pensiones por incapacidad o por invalidez.

Por su similitud, se cita por analogía, la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 188-2008, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Novena Época, octubre dos mil ocho, página catorce, del rubro y texto siguientes:

“ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos -----

incorporados a su régimen. Asimismo, el artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la propia Constitución, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias. En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto, dispone que **en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el Instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social, sin que obste a lo anterior que el último párrafo del referido artículo 25, establezca que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, pues **dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se ---****

trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.”

Debe hacerse hincapié respecto de la carga impuesta al trabajador, pues este *onus probandi* no encuentra legítimamente su fundamento, ya que como se dijo, el responsable de enterar las cuotas y aportaciones al Instituto son los empleadores, motivo por el cual no deberían verse afectados ni deberían imponérseles a los trabajadores, cargas que excedan de su ámbito.

Con esto, no sólo se daña al trabajador, sino a todo aquel que tenga un vínculo de parentesco con éste; agregado a la calidad de derechohabiente del mismo. Quienes por esta calidad otorgada de derechohabientes, se encuentran amparados por la garantía de seguridad social, misma que se menoscaba al impedir que sean realizados trámites por causas, posiblemente ajenas al trabajador.

Esta puesta en riesgo, no sólo atañe al trabajador, también a su familia, y se traduce en una falta de protección de derechos humanos, como obligación general del Estado en la materia. Como refiere la Organización Internacional del Trabajo, el Estado deberá garantizar a las personas protegidas (derechohabientes) la concesión de

prestaciones, como lo es el poder acceder al Instituto y, por supuesto, ser atendido o cuando menos realizar las diligencias necesarias para dar lugar a la atención eficaz y oportuna del mismo.

Siguiendo esta línea y los estándares de la Organización Internacional del Trabajo, así como del texto constitucional, la garantía de seguridad social, intenta prevenir que con las prestaciones a cargo del Estado, financiados colectivamente, personas con recursos económicos modestos soporten una carga demasiado onerosa, lo que con el citado artículo 32 se ve obstaculizado, y demerita tal propósito de la seguridad social, ya que indirectamente al impedir los trámites ante el Instituto, desvía la atención del mismo a los trabajadores y sus familiares derechohabientes.

Por lo anterior, se concluye que el artículo 32, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, trasgrede los artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vulnerando el derecho a la igualdad y el principio de previsión social.

TERCERO. El artículo 59, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta violatorio de los artículos 1° y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos; y, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al contravenir el derecho de igualdad en materia de seguridad social y los principios de equidad y previsión social.

El artículo 59 la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contraviene principios que garantizan la efectividad de derechos humanos, al proponer que los trabajadores sin derecho a pensión, renuncien a los intereses generados por sus cuotas de aportación, enteradas al Instituto de Pensiones de aquella entidad. En paralelo, los artículos 24 y 105, del mismo ordenamiento, establecen que cuando no son pagadas oportunamente las cuotas a cargo de los trabajadores del Estado a que están obligados, el Instituto cobrará los intereses respectivos.

De lo anterior, se advierte una trasgresión a los principios que rigen la seguridad social, como un derecho humano y que se deducen del

contenido de los artículos 1° y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en esencia, el Instituto tiene la facultad de cobrar los intereses cuando no se enteren oportunamente las cuotas de los trabajadores, pero el trabajador no podrá exigir aquellos generados por sus cuotas de aportación que retire cuando no se haya generado el derecho a una pensión jubilatoria.

Conviene decir que el principio de igualdad es un principio general de derecho que debe permear en todo el ordenamiento jurídico vigente y hacerse patente en las relaciones sociales de la cotidianidad y, como tal, es aplicable al campo de la seguridad social. Dicho principio postula que se debe dar el mismo trato a todas las personas que se encuentran en la misma situación y, a la inversa, debe darse un trato distinto y adecuado a cada circunstancia a las personas que se encuentren en situaciones distintas.

El principio de igualdad tiene un carácter complejo, en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos que constituyen aplicaciones concretas del mismo, verbigracia, el párrafo primero del artículo 1°, de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, salvaguarda la garantía de igualdad en el disfrute de derechos humanos que la misma reconoce; mientras que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso A), enuncia y garantiza las previsiones obligatorias del derecho a la seguridad social, sin dejar entrever distinción alguna.

Al respecto, se cita el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, Materia Constitucional, como Tesis 2a. LXXXII/2008, en la página 448, del rubro y texto siguientes:

“PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE. *El principio de igualdad tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1o., primer y tercer párrafos, 2o., apartado B, 4o., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII. Esto es, los preceptos constitucionales referidos constituyen normas particulares de igualdad que imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado; sin embargo, tales poderes, en particular el legislador, están vinculados al principio general de igualdad, establecido, entre otros, en el artículo 16 constitucional, en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o*

arbitrariamente. Ahora bien, este principio, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

Por tanto, puede inferirse que el principio general de igualdad queda establecido en el texto constitucional como límite a la actividad del legislador, consistente en exigir razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.

Para tal efecto, el legislador deberá tomar en cuenta que existe un mandamiento de dar un trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles un trato desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferenciaciones entre supuestos de hecho distintos cuando sea la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que imponga dicha diferenciación.

En suma, la esencia de la igualdad, como un mandato para el legislador, consiste no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de una justificación objetivamente razonable.

En este sentido, para destacar la inconstitucionalidad de la norma, resulta necesario elegir como término de comparación apropiado, que todos los trabajadores realizan sus aportaciones de seguridad social con la expectativa de generar el derecho a la pensión jubilatoria, sin que sea posible determinar si los individuos o grupos de individuos sujetos al régimen jurídico cuestionado, concretarán la realización de ese derecho.

Por otra parte, la Institución de Pensiones de Veracruz maneja tales recursos con desigualdad, incluso cobrando intereses en la mora del pago de aportaciones, de ahí que resulte injusto el hecho de que cuando el trabajador no logre concretar su derecho a pensión jubilatoria, se le prive del derecho de cobrar los intereses que hasta ese momento ya se han generado.

Por tanto, en el artículo que se cuestiona, se advierte que genera una distinción de situaciones en el sistema de seguridad social de la entidad, donde se priva de obtener beneficios económicos derivados de la seguridad social y se imponen onerosas obligaciones a los trabajadores. Una vez establecida la situación de desigualdad y la diferencia de trato, también resalta que la misma carece de una finalidad constitucionalmente válida, pues no puede encontrarse una justificación directamente conectada con el fin perseguido.

Es decir, el sistema de seguridad social de aquella entidad, refleja una tendencia a establecer criterios de desigualdad frente a situaciones similares y, además, esa tendencia se ve reforzada por los numerales 24 y 105 del mismo texto, porque el Instituto local podrá cobrar los intereses cuando no se enteren oportunamente las cuotas de los

trabajadores, **pero el trabajador no podrá exigir aquellos generados por sus cuotas de aportación que retire cuando no se haya generado el derecho a una pensión jubilatoria.**

Conviene traer a colación la Jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Novena Época, Materia Constitucional, Tesis: 1a./J. 55/2006, página 75, del rubro y texto siguientes:

“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. *La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una*

discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos

ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.”

Lo argumentado, se robustece tomando en cuenta que los trabajadores, en la medida de sus posibilidades, han contribuido económicamente al financiamiento de la seguridad social institucional, ya que es la propia sociedad, por sus necesidades intrínsecas, la que ha generado el sistema de seguridad social y es al Estado al que se le ha asignado la tarea de administrar los recursos derivados de la misma.

Al respecto, también conviene destacar el convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, *sobre la seguridad social (norma mínima)*, donde se enunció en el artículo 71 1, que:

*“ El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que **evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa** y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.”*

Por tanto, resulta insostenible hacer una diferenciación entre aquel trabajador que concreta el derecho a jubilarse, frente a otro que no, pues este último, ya se encuentra en posición de desventaja, mientras que la protección de derechos humanos obliga a situarse a favor de la mayor protección de la persona. Sobre todo cuando es la participación activa y económica de todos los trabajadores mediante sus aportaciones, la que mantiene los sistemas para procurar la seguridad social.

Por último, se cita por analogía, la tesis XII.3o.10, del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, Materia Administrativa, página 2353, del rubro y texto siguientes:

“SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 299 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL CATORCE DE DICIEMBRE DE DOS MIL CINCO, QUE AUTORIZA LA DEVOLUCIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL PAGO DE LAS CUOTAS ENTERADAS SIN JUSTIFICACIÓN LEGAL AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, SIN CAUSACIÓN DE INTERESES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P. XI/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 9, de rubro: "PAGO INDEBIDO DE CONTRIBUCIONES. LOS

PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA QUE RIGEN LAS RELACIONES JURÍDICAS QUE SURGEN POR TAL MOTIVO, EXIGEN QUE EL LEGISLADOR ESTABLEZCA LOS MECANISMOS PARA QUE EL FISCO EFECTÚE LA DEVOLUCIÓN RESPECTIVA.", que la eficacia tutelar de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe entenderse constreñida únicamente a la obligación sustantiva de pago de las contribuciones, pues rige, en lo conducente, a todas aquellas relaciones de índole adjetiva o sustantiva que nacen como consecuencia o con motivo de la potestad tributaria, en la medida en que ésta es el soporte fundamental de las relaciones jurídicas que pueden establecerse entre el fisco y los particulares, resultando que entre las relaciones jurídicas regidas por el citado precepto constitucional se encuentra aquella que surge cuando el particular tiene derecho a obtener la devolución por parte del fisco, de las sumas de dinero entregadas por aquél, en virtud de un pago indebido de sumas de dinero, por lo que los mencionados principios adquieren un matiz distinto al que usualmente se les atribuye cuando se analiza la validez de las contribuciones, pues la proporcionalidad no sólo se manifiesta de manera positiva obligando al particular a contribuir en la medida de su capacidad, sino también de manera negativa, es decir, prohibiendo a la autoridad hacendaria recaudar cantidades superiores a las debidas y obligándola a reintegrar al particular las sumas obtenidas injustificadamente, en tanto que la equidad actúa no solamente exigiendo que los particulares que se encuentran en una misma posición frente al hecho imponible entreguen cantidad igual de dinero, sino obligando al Estado a reparar la desigualdad que nace cuando

una persona entrega una cantidad superior a la debida, reintegrándole el quebranto patrimonial sufrido injustificadamente; esto es, tratándose de cantidades enteradas indebidamente al fisco, los aludidos principios exigen que el legislador establezca los mecanismos para devolver íntegramente al contribuyente las sumas indebidamente percibidas. En atención al criterio anterior, se concluye que el artículo 299 de la Ley del Seguro Social, vigente hasta el catorce de diciembre de dos mil cinco, al autorizar la devolución de las cuotas enteradas sin justificación legal, sin causar intereses en ningún caso, transgrede el principio de equidad tributaria, ya que la relación jurídica que surge cuando el particular tiene derecho a obtener la devolución por parte del Seguro Social de las sumas de dinero entregadas en exceso, lo que se traduce en el derecho a la reintegración a su patrimonio del dinero que aquél no tiene facultad para conservar, por no corresponder a la justa medida del pago de cuotas destinadas a la seguridad social, no está dispuesta de manera equitativa en relación con la determinación de créditos fiscales, pues en este evento el Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra facultado para determinar no sólo el monto relativo a la omisión en el entero de las cuotas obrero-patronales sino también su actualización y los recargos correspondientes, por lo que, de conformidad con el principio general de derecho que reza "donde opera la misma razón, debe aplicarse la misma disposición", para determinar el monto que el instituto en cita debe reintegrar en favor del patrimonio del particular en relación con la cantidad pagada en exceso, y debido a que las cuotas obrero-patronales tienen el carácter de fiscal, según lo dispuesto por el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, la correspondencia en dicha materia permite la aplicación de manera supletoria del artículo 17-A del citado

código tributario para la actualización de la mencionada cantidad.”

De ahí que en el artículo impugnado, para la situación que describe debe imperar el principio de igualdad, como principio general de derecho y la garantía social aplicable al campo de la seguridad social, traducido en que todo aquel que tenga acceso a la seguridad social, debe recibir los mismos beneficios que todas aquellas que se encuentran en la misma situación. Por tanto, todo trabajador tiene derecho al cobro de los intereses que hayan generado sus aportaciones.

Por lo anterior, se concluye que el artículo 32, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, trasgrede los artículos 1° y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vulnerando el derecho a la igualdad y el principio de previsión social.

Por lo antes argumentado, se concluye:

- i. Los artículos 16 y 19, en relación con el numeral 17, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, trasgreden el derecho a la igualdad y al principio de previsión social, pues establece que las aportaciones que realicen los pensionados será del 12%, lo cual es inconstitucional e inconvencional, en vista de que, previo a la jubilación, ya se les descontó su aportación, traducándose en una falta de igualdad y un trato inequitativo entre un trabajador activo y un pensionado, lo cual deviene trasgresor a los artículos 1° y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- ii. Del texto del artículo 32, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, se advierte que para realizar trámites ante el Instituto se deberá estar al corriente del pago de cuotas y aportaciones, de lo que se desprende que el servicio podrá ser suspendido en aquellos casos donde no se

encuentren cubiertas las cuotas y/o aportaciones; supuesto que resulta trasgresor del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la retención y entero de cuotas y aportaciones, le corresponde al patrón. En este sentido, el trabajador o sus familiares no tienen por qué resentir dentro de sus esferas, este incumplimiento.

- iii. El artículo 59, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, establece que los trabajadores sin derecho a pensión, renuncien a los intereses generados por sus cuotas de aportación. Por otra parte, los artículos 24 y 105, establecen que cuando no son pagadas las cuotas oportunamente, el Instituto cobrará los intereses respectivos. De lo anterior se advierte una trasgresión al principio de equidad, consagrado en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Instituto tiene la facultad de cobrar los intereses cuando no se enteren oportunamente las cuotas, pero el trabajador no podrá exigir aquellos generados por sus cuotas de aportación.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 16, 19, 32 y 59, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En esa virtud, se solicita atentamente, que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones impugnadas, también se invaliden aquellas normas que estén relacionadas con el mismo, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia

en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)"

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

Razones por las cuales, se pide declarar que las normas impugnadas, son inconstitucionales.

P R U E B A S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Doctor Raúl Plascencia Villanueva para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un periodo de cinco años, contados a partir del dieciséis de noviembre de dos mil nueve, al quince de noviembre de dos mil catorce (Anexo uno).

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de fecha veintiuno de julio de dos mil catorce (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegada y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y, documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

México, D.F., a 20 de agosto de 2014.

**DOCTOR RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA
PRESIDENTE**