



# Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

## SÍNTESIS

1. V1, mujer de 65 años, quien contaba con 459 semanas de cotización reconocidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y dejó de laborar en el año 1988, fue contratada por una persona física, P1, durante el periodo comprendido del 1 de febrero de 2006 al 31 de enero de 2007, por lo que cotizó en el Seguro Social 52 semanas adicionales, razón por la cual, con fundamento en los artículos 143, 144, 145, 164, 167 y 171 de la Ley del Seguro Social vigente al 30 de junio de 1997, dicho Instituto le otorgó una constancia de 511 semanas de cotización el 12 de febrero de 2007, y en virtud de cumplir con los requisitos legales respectivos el 28 de mayo del mismo año le concedió una jubilación por cesantía en edad avanzada.
2. Mediante un oficio del 14 de septiembre de 2007, AR1 informó a AR2 que de manera oficiosa realizó una visita en el domicilio señalado por V1 como centro de trabajo a fin de comprobar la relación laboral, sin embargo, en la misma no se localizó a la persona quien supuestamente se ostentaba como patrón, sin que se realizaran otras diligencias para acreditar dicha relación.
3. Por lo anterior, el IMSS emitió una certificación el 22 de abril de 2008, en la que recuantificaron el número de semanas cotizadas en dicho Seguro, reconociendo únicamente laboradas 459, y el 26 de junio de ese año, personal del Departamento de Pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social determinó suspender la pensión por cesantía en edad avanzada que gozaba V1.
4. Inconforme con dicha determinación, con fundamento en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, V1 interpuso un recurso de inconformidad ante el citado Instituto, en el que el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Distrito Federal, el 8 de enero de 2010, resolvió dejar sin efectos el oficio de mérito y ordenó emitir una nueva resolución.
5. En cumplimiento al recurso mencionado, el 17 de septiembre de 2010 la autoridad emitió una nueva resolución por la cual ratificó la negativa de pensión del 26 de junio de 2008, misma que se notificó a V1 el 28 de septiembre de 2010.
6. En consecuencia, el 19 de octubre de 2010, V1 interpuso nuevamente un recurso de inconformidad ante el IMSS, en contra de la determinación

que ratificó la supresión de la pensión por cesantía en edad avanzada, e hizo valer los agravios que le causaba dicho acto.

7. Ante la falta de respuesta por parte de la autoridad respecto del segundo recurso de inconformidad, Q1 presentó un escrito de queja ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 28 de octubre de 2011, a favor de V1.
8. Adicionalmente, el 17 de marzo de 2009, SP1, apoderado legal del Instituto Mexicano del Seguro Social, presentó una denuncia ante la Procuraduría General de la República, en contra de V1, por el delito de fraude, ya que a su juicio la pensión le fue otorgada y cobrada de manera fraudulenta durante casi un año, misma que dio origen a la Averiguación Previa 1.
9. El 10 de diciembre de 2009, el Ministerio Público determinó el no ejercicio de la acción penal en dicha averiguación previa, por no comprobarse elementos constitutivos de delitos, y al contrario, por tenerse acreditada la relación laboral entre P1 y V1.

### **Observaciones**

10. Del análisis lógicojurídico del conjunto de evidencias que integran el expediente de queja CNDH/6/ 2011/9547/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se contó con elementos que permitieron evidenciar transgresiones a los Derechos Humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y a la seguridad social, en agravio de V1, atribuibles a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, Titular de la Subdelegación 8, San Ángel; Titular de la Subdelegación 10 Churubusco; Jefa del Departamento de Pensiones en la Subdelegación 10 Churubusco, en el IMSS; encargada del Departamento de Pensiones en la Subdelegación 10 Churubusco, del IMSS, y notificador adscrito a la Oficina de Actas y Acuerdos de la Delegación Sur del Distrito Federal, respectivamente, por haber suspendido el pago de la pensión por cesantía en edad avanzada que le había sido otorgada, sin haber fundado dicho acto de autoridad ni haber otorgado garantía de audiencia previa para que manifestara lo que a su Derecho conviniera, así como por no notificarle la resolución del segundo recurso de inconformidad, hecho valer en contra de la supresión de la pensión que le había sido reconocida y pagada previamente.

11. Por lo tanto, este Organismo Nacional considera que las autoridades responsables actuaron en contravención a lo establecido en los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 17, párrafo segundo, y 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según las siguientes consideraciones:
12. Por resolución del 28 de mayo de 2007, V1 gozaba de una pensión mensual por cesantía en edad avanzada de \$1,241.00 (Un mil doscientos cuarenta y un pesos 00/100 M. N.), con fundamento en el artículo 145 de la Ley del Seguro Social vigente al 30 de junio de 1997, ya que cotizó en el Seguro Social un total de 511 semanas laboradas, de las cuales 52 fueron con P1; lo anterior se advierte en la certificación de semanas cotizadas que expidió la Coordinación de Afiliación de la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS a V1, el 12 de febrero de 2007.
13. Sin embargo, derivado de una revisión iniciada por parte de servidores públicos adscritos a la Unidad de la que es titular AR1, al centro de trabajo de P1, ordenada en el oficio 40.54.91.01.33.01100/15933, del 26 de junio de 2008, suscrito por AR3, se decidió suspender la pensión que se le había otorgado a V1, por considerar unilateralmente que no existió relación de trabajo entre P1 y V1, en una determinación en la que este Organismo Nacional no advirtió que se haya otorgado garantía de audiencia a V1, ni tampoco que la autoridad haya señalado las disposiciones jurídicas en las cuales pretendió fundar la suspensión de un derecho
14. Además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó que la suspensión de la pensión se basó exclusivamente en el hecho de que al momento de la revisión antes referida, es decir, 17 meses después de terminada la relación laboral, no se localizó a P1 en el domicilio señalado por V1 como centro de trabajo, sin que se realizaran otros actos de verificación.
15. Por este motivo, con fundamento en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, V1 presentó el Recurso de Inconformidad 1, en contra de la determinación antes citada, misma que el 8 de enero de 2010 el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Distrito Federal resolvió dejar sin efectos y ordenó emitir una nueva resolución.
16. En cumplimiento al recurso mencionado, el 28 de septiembre de 2010, V1 recibió el oficio 40.54.91.01. 33.0100/0013/2010, del día 17 del mes y

año citados, por el que se dio cumplimiento a la resolución emitida el 8 de enero de 2010 por el Consejo Consultivo Delegacional, en el que se informó que no se comprobó la relación laboral del periodo comprendido del 1 de febrero de 2006 al 31 de enero de 2007, razón por la cual se ratificó la resolución de negativa de pensión de cesantía en edad avanzada, del 26 de junio de 2008.

17. Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el actuar de la autoridad contraviene el derecho a la seguridad jurídica, y de esta forma lo establecido en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que nadie podrá ser privado de sus derechos sino mediante el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, entre las que se encuentra la garantía de audiencia previa.
18. En este sentido, considerando que a V1 le fue otorgado el 28 de mayo de 2007 el derecho a una pensión por cesantía en edad avanzada, mismo que disfrutó hasta abril de 2008, ésta constituye un derecho adquirido, derivado del derecho a la seguridad social, el cual comprende, entre otros riesgos, la protección a la edad avanzada, siempre que sean cubiertos los requisitos de ley. En términos del artículo constitucional citado, los actos de privación de los derechos de cualquier persona deben estar presididos de medios que garanticen al afectado de dicho acto las formalidades del procedimiento, situación que en este caso no se cumple, ya que, según se advierte de los hechos que motivaron la presente Recomendación, la autoridad no permitió a V1 manifestar de manera previa lo que a su Derecho conviniera.
19. Lo anterior es así ya que derivado de una visita de verificación iniciada de oficio al domicilio señalado por V1 como lugar de la relación de trabajo con P1, en la que no se pudo localizar a esta última y por ende comprobar la relación de trabajo, le fue suspendido a V1 el pago de la pensión, sin que previo a la determinación de autoridad le fuera permitido ofrecer pruebas en su defensa, ni tampoco contestar la resolución antes de que esta causara efectos definitivos.
20. Aunado a lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó que la autoridad, en la determinación del 26 de junio de 2008, no indicó el fundamento legal para que el Instituto suspenda la pensión otorgada a V1, así como tampoco en la resolución que ratificó dicha negativa.

21. Por lo anterior, para este Organismo Nacional esta conducta lesiona el derecho humano a la legalidad, toda vez que AR3 no cumplió con la obligación de fundar su actuación como lo dispone el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es una transgresión al derecho a la legalidad.
22. Por lo que hace a la resolución del Recurso de Inconformidad 1, por el cual ordenó dejar sin efectos la resolución contenida en el oficio 40.54.91.01.33.0100/015933, del 26 de junio de 2008, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó que AR4 emitió en consecuencia una nueva resolución en la que no hace otra cosa más que ratificar el sentido de la resolución revocada.
23. Para este Organismo Nacional la actitud descrita resulta violatoria de los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, ya que no sólo constituyen una reiteración de los hechos anteriores a la segunda resolución, sino que además ponen de manifiesto la ausencia de voluntad por parte de AR4 y de las autoridades involucradas con el cumplimiento del deber constitucional de proteger los Derechos Humanos y de interpretar la ley en el sentido más amplio y que más favorezca a la persona.
24. Asimismo, del análisis del oficio 40.54.91.01.33.0100/0013/2010, del 17 de septiembre de 2010, por el que se notifica a V1 la decisión de ratificar la suspensión de la pensión, se desprende que dicha determinación toma en consideración exclusivamente la visita practicada a P1, y por la que se determinó en 2008 suspender la pensión otorgada a la víctima; esto es, que los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social no practicaron una nueva diligencia para comprobar la relación laboral, a pesar de que existían indicios suficientes, como los que derivan de la investigación de la autoridad ministerial, y de los mismos se tenía conocimiento desde el 10 de diciembre de 2009.
25. La nueva determinación de AR1 para negar la pensión provocó que V1 interpusiera un segundo recurso de inconformidad, mismo que se sobreseyó el 9 de noviembre de 2010, por el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Distrito Federal del IMSS, a través del Acuerdo 171110/3085.R.I.S.24, y ordenó comunicarlo a V1, Q1 y al apoderado, así como al Departamento de Prestaciones Económicas, de la Subdelegación 10 Churubusco, del IMSS.
26. El 24 de febrero de 2011, AR5, notificador adscrito a la Oficina de Actas y Acuerdos de la Delegación Sur del Distrito Federal, levantó un acta en

la que hizo constar que a las 13:00 horas del 24 de febrero de 2011 se presentó en el domicilio designado por V1 y, con fundamento en los artículos 134, fracción I, y 137, del Código Fiscal de la Federación, requirió la presencia del “C. Representante Legal”, para la práctica de una notificación personal, consistente en la resolución número 3085/17/NOV/2010R.I.S.15, del 9 de noviembre de 2010, y que por no encontrarse presente dicho representante dejó citatorio para que la persona antes señalada lo esperara el día 25 del mes y año citados, a las 13:00 horas, en ese lugar, en la inteligencia que de no hacerlo así, procedería en los términos que señalan los artículos antes invocados. En el citatorio aparece como persona que recibió el mismo, el nombre de P2 en su carácter de “empleada”.

27. El 25 de febrero de 2011, AR5 elaboró un acta de notificación, en la que asentó que a las 13:00 horas de esa fecha se presentó para notificar personalmente a V1 el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, y habiendo dejado citatorio previo al representante legal para que lo esperara en el domicilio señalado, requirió su presencia de conformidad con los artículos 134, fracción I, y 137, del Código Fiscal de la Federación; en razón de que dicho citatorio no fue atendido, procedió a notificar y entregar el acuerdo señalado a P2.
28. Ahora bien, cabe mencionar que el artículo 28 del Reglamento del Recurso de Inconformidad del Seguro Social establece que las resoluciones que pongan fin al recurso se notificarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma, por tanto, si el segundo recurso de inconformidad se resolvió el 9 de noviembre de 2010, éste debió notificarse dentro de los cinco días siguientes, sin embargo, ese acto se efectuó 107 días posteriores a la firma del acuerdo de mérito, según se advierte del citatorio antes descrito y del acta de notificación de los días 24 y 25 de febrero de 2011.
29. Esto coloca en un estado de indefensión total a V1, ya que la indebida notificación impide a V1 que se encuentre en facultad legal de iniciar las acciones jurídicas que correspondan, para corregir esta situación, y con ello acceder a las prestaciones de seguridad social a las que tiene derecho, y que, además, venía disfrutando de forma anterior a la determinación de supresión de las mismas. C N D H 1990/2013 Recomendaciones 191 De esta forma, la omisión de AR5 y de las autoridades involucradas constituye una violación al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de los vicios que se desprenden del acta de notificación se

advierte que V1 no cuenta materialmente con la resolución contra la cual debe inconformarse, sometiendo a la jurisdicción sus pretensiones.

30. De esta forma, la omisión de AR5 y de las autoridades involucradas constituye una violación al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de los vicios que se desprenden del acta de notificación se advierte que V1 no cuenta materialmente con la resolución contra la cual debe inconformarse, sometiendo a la jurisdicción sus pretensiones.
31. La violación al acceso a la justicia por parte de autoridades del IMSS comprende acciones que no se ejecutan durante el procedimiento, sino que constituyen privaciones para la plena efectividad de un derecho; si bien es cierto que los actos no son jurisdiccionales, la inadvertencia de acatar el deber de exacta aplicación de la ley trae consigo la ausencia de condiciones materiales que se requieren para garantizar los elementos que permitan a V1 acudir ante los tribunales.
32. En este sentido, la incorrecta notificación constituye, de hecho, un espacio de excepción jurídica, ya que éste sería el último acto de autoridad que restringe los Derechos Humanos, por lo que, al no tener conocimiento jurídico del mismo, no cuenta con elementos para acceder a la justicia y así sujetar a decisión judicial la posibilidad de que le sean restablecidos sus derechos, en este caso el derecho a la seguridad social.
33. En este orden de ideas, para este Organismo Nacional la conducta de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 constituye una violación a los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad, al acceso a la justicia y a la seguridad social contenidos en los artículos 22 y 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2.1, 2.2 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

## **Recomendaciones**

**PRIMERA.** Girar las instrucciones pertinentes a fin de que se valore de manera adecuada la condición de V1 y pueda reestablecerse el pago de la pensión que le fue suspendida, remitiendo a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Implementar programas integrales de capacitación y educación en materia de seguridad social dirigidos a todos los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, principalmente a los responsables de substanciar procedimientos seguidos en forma de juicio y de realizar notificaciones, con la finalidad de que éstos actos no se repitan, y garantizar que la actuación de los funcionarios se dé con estricto apego al principio de legalidad y a la obligación de proteger los Derechos Humanos, derivada de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Asimismo, generar indicadores de gestión para evaluar el impacto efectivo de los mismos, remitiendo a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

**TERCERA.** Colaborar ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la queja que promueva ante el Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en contra de los servidores públicos relacionados con los hechos que se consignan en este caso, y se remitan a este Organismo Nacional las evidencias que les sean solicitadas, así como las constancias que acrediten su cumplimiento.

#### **RECOMENDACIÓN No. 4/2013**

#### **SOBRE EL CASO DE LA NEGATIVA DE ACCESO AL DERECHO DE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA EN AGRAVIO DE V1.**

México, D. F., a 31 de enero de 2013.

**DR. JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA,  
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL  
SEGURO SOCIAL.**

Distinguido director general:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, primer párrafo, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracción IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la



Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su reglamento interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente número CNDH/6/2011/9547/Q, derivado de la queja formulada por Q1 por agravios cometidos en contra de V1, relacionada con el ejercicio indebido de la función pública, consistente en la supresión de pensión por cesantía en edad avanzada.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su reglamento interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes y visto los siguientes:

## **I. HECHOS**

3. V1, mujer de 65 años, quien contaba con 459 semanas de cotización reconocidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y dejó de laborar en el año 1988, fue contratada por P1, persona física, durante el periodo comprendido del 1 de febrero de 2006 al 31 de enero de 2007, por lo que cotizó en el Seguro Social 52 semanas adicionales, razón por la cual, con fundamento en los artículos 143, 144, 145, 164, 167 y 171 de la Ley del Seguro Social vigente al 30 de junio de 1997, dicho Instituto le otorgó una constancia de 511 semanas de cotización el 12 de febrero de 2007 y el 28 de mayo del mismo año le concedió una jubilación por cesantía en edad avanzada.

4. Sin embargo, mediante oficio de 14 de septiembre de 2007, AR1, titular de la Subdelegación 8 del Distrito Federal del Instituto Mexicano del Seguro Social, informó a AR2, su homólogo en la Subdelegación 10 en la misma ciudad, que realizó una visita a P1, supuesto patrón de V1, a fin de comprobar la relación laboral durante el periodo del 1 de febrero de 2006 al 31 de enero de 2007; y que en la misma, no se localizó a P1 en el domicilio señalado por V1 como centro de trabajo, razón por la cual no fue posible corroborar, en ese acto, la relación de trabajo.

5. Por lo anterior, el IMSS emitió una certificación de fecha 22 de abril de 2008 en la que recuantificaron el número de semanas cotizadas en dicho seguro reconociendo únicamente laboradas 459, y el 26 de junio de esa anualidad, personal del Departamento de Pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social determinó suspender la pensión por cesantía en edad avanzada que gozaba V1, en razón de la visita mencionada en el párrafo anterior, así como de la certificación emitida por el Departamento de Afiliación y Vigencia de Derechos; lo anterior, fue notificado a V1 vía correspondencia.

6. Inconforme con dicha determinación, con fundamento en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, V1 interpuso recurso de inconformidad 1, ante el citado Instituto, en el que el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Distrito Federal, el 8 de enero de 2010, resolvió dejar sin efectos el oficio de mérito y ordenó emitir una nueva resolución.

7. En cumplimiento al recurso mencionado, el 17 de septiembre de 2010 la autoridad emitió una nueva resolución por la cual ratificó la negativa de pensión de 26 de junio de 2008, misma que se notificó a V1 el 28 de septiembre de 2010.

**8.** En consecuencia, el 19 de octubre de 2010, V1 interpuso nuevamente recurso de inconformidad 2, ante el IMSS, en contra de la determinación que ratificó la supresión de la pensión por cesantía en edad avanzada, e hizo valer los agravios que le causaba dicho acto.

**9.** Ante la falta de respuesta por parte de la autoridad respecto del recurso de inconformidad 2, Q1 presentó un escrito de queja ante este organismo nacional el 28 de octubre de 2011, a favor de V1.

**10.** Adicionalmente, el 17 de marzo de 2009, SP1, apoderado legal del Instituto Mexicano del Seguro Social, presentó una denuncia ante la Procuraduría General de la República, en contra de V1, por el delito de fraude, ya que a su juicio la pensión le fue otorgada y cobrada de manera fraudulenta durante casi un año, misma que dio origen a la averiguación previa 1.

**11.** El 10 de diciembre de 2009, el Ministerio Público determinó el No Ejercicio de la Acción Penal, en dicha averiguación previa, por no comprobarse elementos constitutivos de delitos, y al contrario, por tenerse acreditada la relación laboral entre P1 y V1.

**12.** Con el fin de investigar los hechos presuntamente violatorios esta Comisión Nacional inició el expediente CNDH/6/2011/9547/Q, en el cual, entre otras acciones, solicitó información al coordinador de Atención a Quejas y Orientación al Derechohabiente en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en torno a los agravios cometidos en perjuicio de V1.

## **II. EVIDENCIAS**

**13.** Escrito de queja presentado por Q1 ante esta Comisión Nacional el 28 de octubre de 2011, al cual anexó:

**13.1.** Copia de la resolución 07100637 de 28 de mayo de 2007, por la que AR3, jefe de departamento de Pensiones en la Subdelegación 10 "Churubusco" en el IMSS, determinó otorgar a V1 una pensión.

**13.2.** Copia del oficio 40.54.91.01.33.0100/015933, de 26 de junio de 2008, suscrito por AR3, por virtud del cual le hizo saber a V1 que la pensión por cesantía fue suspendida.

**13.3.** Copia del acuerdo ACCDFS200110/0178-R-I F15 de 8 de enero de 2010, por el que el Consejo Consultivo Delegacional de la Delegación Sur del Distrito Federal del IMSS, resolvió el recurso de inconformidad 1 hecho valer por V1 en contra del oficio 40.54.91.01.33.0100/015933, de 26 de junio de 2008.

**13.4.** Copia del oficio 40.54.91.01.33.0100/0013/2010 de 17 de septiembre de 2010, suscrito por AR4, encargada del departamento de pensiones de la Subdelegación 10 "Churubusco", delegación Sur del Distrito Federal del IMSS, emitido en cumplimiento de la resolución mencionada en el párrafo anterior.

**13.5.** Escrito de 18 de octubre de 2010, por el que V1 interpuso recurso de inconformidad 2, ante el IMSS en contra del oficio 40.54.91.01.33.0100/ 0013/2010.

**13.6.** Copia de la constancia de filiación al IMSS de V1, de 22 de octubre de 1986.

**13.7.** Copia de la resolución de No Ejercicio de la Acción Penal de 10 de diciembre de 2009, dictada por el agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Mesa II-RO, de la Subdelegación de Procedimientos Penales, en el expediente de la averiguación previa 1, radicada con la denuncia del IMSS en contra de V1 por la probable comisión del delito fraude.

**14.** Respuesta a la solicitud de información enviada por esta Comisión Nacional en relación al caso de V1, mediante oficio 09521746B0/20177, recibido el 14 de diciembre de 2011 y signado por el titular de la División de Atención a Quejas CNDH del Instituto Mexicano del Seguro Social, al que se anexó lo siguiente:

**14.1.** Copia del Acuerdo 171110/3085.R.I.S.24 de 9 de noviembre de 2010, dictado en el expediente CC.DFS.1918/2010 por el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Distrito Federal, por el cual sobreseyó el recurso de inconformidad 2, en virtud de que dicho acto se emitió en cumplimiento a una resolución dictada en un recurso administrativo, como lo prevé el artículo 13, fracción II, del Recurso de Inconformidad (sic).

**14.2.** Copia del resolutivo SEGUNDO del Acuerdo mencionado en el párrafo anterior, que a letra establece: *“Comuníquese lo anterior a la recurrente V1, Q1 y apoderado[...], en un término no mayor de quince días con fundamento en el artículo 29 del Reglamento del Recurso de Inconformidad (sic) [...]”*.

**14.3.** Copia de acta de notificación de la resolución 3085/17/NOV/2010 RIS15 de 9 de noviembre de 2010, diligenciada el 25 de febrero de 2011, por AR5, notificador adscrito a la oficina de Actas y Acuerdos de la Delegación Sur del Distrito Federal, presuntamente en el domicilio de V1.

**14.4.** Oficio 389001.410100/I/1175/2011, de 1 de diciembre de 2011, que suscribe el encargado de la oficina de Inconformidades de la Delegación Sur del Distrito Federal, departamento contencioso, por virtud del cual informa a la coordinadora Técnica de Atención a Quejas Delegación Sur del Distrito Federal que el departamento de pensiones de la subdelegación 10, acató lo ordenado en el acuerdo ACCDFS200110/0178-R-I F15 de 8 de enero de 2010, por lo que dejó sin efectos el oficio 40.54.91.01.33.0100/015933, de 26 de junio de 2008 y emitió uno nuevo a través del oficio 40.54.91.01.33.0100/0013/2010.

**15.** Alcance a la respuesta de solicitud de información enviada por esta Comisión Nacional en relación al caso de V1, mediante oficio 09 52 17 46 B 0/20701, recibido el 23 de diciembre de 2011 y signado por el titular de la División de Atención a Quejas CNDH del Instituto Mexicano del Seguro Social.

**16.** Entrevistas realizadas por personal de esta Comisión Nacional, con servidores públicos del referido Instituto, con la finalidad de regularizar la notificación de 25 de febrero de 2011, sin que aceptaran hacerlo; que consta en actas circunstancias de 24 y 31 de enero 2012.

**17.** Oficio 09 52 17 46 B 0/3649 de 27 de febrero de 2012, que suscribe SP1, recibido en este organismo nacional el 1 de marzo de 2012, a través del cual ratifica que la notificación de 25 de febrero de 2011, fue correcta en razón de que el 24 del mismo

mes y año, AR5 entregó a P2, persona sin interés en el caso de V1, en el domicilio señalado por V1 para recibir notificaciones, el citatorio que señalaba el día siguiente a las 13:00 horas a fin de notificarle el acuerdo número 171110/3085.R.1.5.24 de 9 de noviembre de 2010, emitido por el Consejo Consultivo Delegacional en el expediente CC.DFS.1918/2010, y agregó que con base en el artículo 295 de la Ley del Seguro Social, las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el IMSS sobre las prestaciones que esa Ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; a este oficio se anexó:

**17.1.** Copia del oficio 40.01.01.9500/OF/VE/2316/07 de 14 de septiembre de 2007, por el que AR2, titular de la Subdelegación 10 "Churubusco", informó AR1, que en atención al oficio 38.91.019 10 100/005601 de 12 de marzo de ese año, se realizó una visita de carácter específico mediante procedimiento a P1, con la finalidad de comprobar la relación laboral con V1, por el periodo comprendido del 1 de febrero de 2006 al 31 de enero de 2007; derivado de la visita, se conoció que el patrón ya no se localiza en el domicilio, en tal virtud no presentó la documentación solicitada, por lo que no fue posible comprobar la relación laboral.

**17.2.** Citatorio previo de 24 de febrero de 2011, así como el acta de notificación de 25 del mes y año anotados, entendida con P2 a quien se hizo entrega del acuerdo 3085/17/NOV/2010 RIS15, derivados del recurso de inconformidad 2.

**18.** Entrevistas realizadas por personal de esta Comisión Nacional, con servidores públicos del referido Instituto, con la finalidad de regularizar la notificación de 25 de febrero de 2011, sin que aceptaran hacerlo; que consta en actas circunstanciadas de 10 y 31 de julio, así como de 14 y 21 de agosto de 2012.

**19.** Oficio 09 52 17 46 B 0/016032, de 7 de septiembre de 2012, firmado por el titular de la División de Atención a Quejas en Materia de Derechos Humanos, recibido en este organismo nacional el 11 del mismo mes y año, a través del cual ratifica que la notificación de 25 de febrero de 2011, se apega al contenido del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, así como a la jurisprudencia aplicable, y en todo caso, V1 debe probar lo contrario; a éste se anexa:

**19.1.** Oficio 38.01.01.4100/I-1356/2012, suscrito por el jefe de la Oficina de Inconformidades de la Delegación Distrito Federal Sur del IMSS, mediante el cual le informa al Área de Atención a Quejas CNDH, que la notificación en cuestión fue correcta.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

**20.** El 12 de febrero de 2007, el IMSS reconoció a V1, 511 semanas cotizadas en dicho seguro, razón por la cual, el 28 de mayo de 2007 le otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada, a la que le correspondía el pago mensual de \$1,241.00 (mil doscientos cuarenta y un pesos 00/100 M.N.), misma que le fue cubierta hasta el mes de abril de 2008.

**21.** Mediante oficio 38.91.01910100/005601 de 12 de marzo de 2007, el IMSS ordenó realizar una visita de carácter específico a P1, supuesto patrón de V1, a fin de comprobar la relación laboral en el periodo de 1 de febrero de 2006 al 31 de enero de 2007, no obstante en la visita de verificación no se localizó a P1 en el domicilio señalado como el lugar de trabajo de V1.

**22.** Con motivo de lo anterior, a través del oficio 40.54.91.01.33.0100/015933 de 26 de junio de 2008, AR4, informó a V1 que derivado de la certificación emitida por el Departamento de Afiliación y Vigencia de Derechos de 22 de abril de 2008, y la visita de verificación antes mencionada, la pensión de cesantía fue suspendida.

**23.** Inconforme con la determinación anterior, V1 interpuso recurso de inconformidad 1 ante el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Distrito Federal del Instituto Mexicano del Seguro Social.

**24.** En consecuencia, dicho Consejo Consultivo mediante acuerdo de 8 de enero de 2010, determinó dejar sin efectos el acto recurrido por no estar debidamente fundado y motivado, para que se emitiera uno nuevo que comprendiera dichos requisitos de legalidad.

**25.** El 17 de septiembre de 2010, AR4, encargada del Departamento de Pensiones en la Subdelegación 10 "Churubusco", dio cumplimiento al acuerdo mencionado en el párrafo anterior, ratificando que sólo se reconocieron 459 semanas cotizadas a V1, así como la negativa de pensión por cesantía en edad avanzada.

**26.** Inconforme nuevamente con la resolución, V1, mediante escrito de 18 octubre de 2010, interpuso el recurso de inconformidad 2 ante el IMSS, previsto en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, y al no recibir respuesta, el 28 de octubre de 2011, Q1 presentó queja ante este organismo nacional por considerar posibles transgresiones a los derechos humanos de V1.

**27.** El Instituto Mexicano del Seguro Social informó a esta Comisión Nacional que el recurso de inconformidad 2, fue resuelto a través del acuerdo de 9 de noviembre de 2010, dictado por el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Distrito Federal, mismo que según la autoridad se le notificó a V1 el 25 de febrero de 2011, previo citatorio de 24 del mismo mes y año.

**28.** Sin embargo, a la fecha de la elaboración de la presente recomendación, V1 no ha sido notificada del acuerdo de 9 de noviembre de 2010.

**29.** Paralelamente, el 17 de marzo de 2009, SP1 presentó una denuncia penal ante el agente del Ministerio Público de la Federación en contra de V1, por considerarla presunta responsable del delito de fraude, al no haber comprobado la relación laboral con P1, y consideró que los cobros que hizo por concepto de la pensión que se le otorgó el 28 de mayo de 2007, fueron indebidos, con la cual se radicó la averiguación previa 1 en la Mesa dos de la Subdelegación de Procedimientos Penales en la Zona Oriente.

**30.** El 26 de noviembre de 2009, el agente del Ministerio Público de la Federación concluyó que los hechos denunciados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, no constituyen delito, sin que exista responsabilidad de V1, en consecuencia, el 10 de diciembre de 2009, resolvió el No Ejercicio de la Acción Penal en la averiguación previa 1.

**31.** Este organismo nacional no tiene conocimiento de que a la fecha de la emisión de la presente recomendación se haya iniciado procedimiento administrativo alguno en contra de servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

#### **IV. OBSERVACIONES**

**32.** Antes de entrar al estudio de las violaciones a derechos humanos es necesario precisar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no emitirá juicio alguno respecto a la resolución que puso fin al recurso de impugnación 2, por no ser competencia de este organismo nacional, de acuerdo con los artículos 6, 7, fracción II y 8 de su Ley, ya que cualquier inconformidad que derive de la misma, debe ser dirimida ante los órganos jurisdiccionales competentes.

**33.** Del análisis lógico jurídico del conjunto de evidencias que integran el expediente de queja CNDH/6/2011/9547/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se contó con elementos que permitieron evidenciar transgresiones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y a la seguridad social, en agravio de V1, atribuibles a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, por haber suspendido el pago de la pensión por cesantía en edad avanzada que le había sido otorgada, sin haber fundado dicho acto de autoridad, ni haber otorgado garantía de audiencia previa para que manifestara lo que a su derecho conviniera, así como por no notificarle la resolución del recurso de inconformidad 2, hecho valer en contra de la supresión de la pensión que le había sido reconocida y pagada previamente.

**34.** Por lo tanto, este organismo nacional considera que las autoridades responsables actuaron en contravención a lo establecido en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 17, párrafo segundo, y 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; según las siguientes consideraciones:

**35.** Por resolución de 28 de mayo de 2007, V1 gozaba de una pensión mensual por cesantía en edad avanzada de \$1,241.00 (mil doscientos cuarenta y un pesos 00/100 M.N.), con fundamento en el artículo 145, de la Ley del Seguro Social de vigente al 30 de junio de 1997, ya que cotizó en el Seguro Social un total de 511 semanas laboradas, de las cuales 52 fueron con P1; lo anterior se advierte en la certificación de semanas cotizadas que expidió la Coordinación de Afiliación de la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS a V1, el 12 de febrero de 2007.

**36.** Sin embargo, derivado de una revisión iniciada por parte de servidores públicos adscritos a la unidad de la que es titular AR1, al centro de trabajo de P1, ordenada en el oficio 40.54.91.01.33.01100/15933 de 26 de junio de 2008, suscrito por AR3, se decidió suspender la pensión que se le había otorgado a V1, por considerar unilateralmente que no existió relación de trabajo entre P1 y V1, en una determinación en la que este organismo nacional no advirtió que se haya otorgado garantía de audiencia a V1, ni tampoco que la autoridad haya señalado las disposiciones jurídicas en las cuales pretendió fundar la suspensión de un derecho.

**37.** Además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó que la suspensión de la pensión se basó exclusivamente en el hecho de que al momento de la revisión antes referida, es decir, 17 meses después de terminada la relación laboral, no se localizó a P1 en el domicilio señalado por V1 como centro de trabajo, sin que se realizaran otros actos de verificación.

**38.** Por este motivo, con fundamento en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, V1 presentó el recurso de inconformidad 1, en contra de la determinación antes citada, misma que el 8 de enero de 2010 el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Distrito Federal resolvió dejar sin efectos, y ordenó emitir una nueva resolución.

**39.** En cumplimiento al recurso mencionado, el 28 de septiembre de 2010, V1 recibió el oficio 40.54.91.01.33.0100/0013/2010 de 17 del mismo mes y año, por el que se dio cumplimiento a la resolución emitida el 8 de enero de 2010, por el Consejo Consultivo Delegacional, en el que se informó que no se comprobó la relación laboral del periodo comprendido de 1 de febrero de 2006 al 31 de enero de 2007, razón por la cual se ratificó la resolución de negativa de pensión de cesantía en edad avanzada, de 26 de junio de 2008.

**40.** El 19 de octubre de 2010, V1 presentó ante el IMSS, el recurso de inconformidad 2, en contra del contenido del oficio mencionado en el párrafo anterior, el cual, según el dicho de Q1, no ha sido atendido, ya que no ha recibido ninguna respuesta.

**41.** Derivado de la falta de respuesta por parte de la autoridad, Q1 presentó un escrito de queja ante este organismo nacional el 28 de octubre de 2011, por lo que se solicitó un informe a la autoridad responsable, y a partir del oficio 09521746B0/20177 de 12 de diciembre de 2011, este organismo nacional observó que el mismo fue resuelto el 9 de noviembre de 2010, por el Consejo Consultivo Delegacional Sur en el Distrito Federal, y notificado a las partes, de manera irregular el 25 de febrero de 2011; situación que coloca a V1 en estado de indefensión, ya que le ha impedido ejercer las acciones legales conducentes con el fin de acceder a las prestaciones de seguridad social.

**42.** Por lo mencionado anteriormente, para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la autoridad ha incumplido con el ejercicio del principio de exacta aplicación de la Ley, ya que no ha observado los plazos y formalidades de la misma.

**43.** Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el actuar de la autoridad contraviene el derecho a la seguridad jurídica, y de esta forma, lo establecido en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que nadie podrá ser privado de sus derechos sino mediante el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, entre las que se encuentra la garantía de audiencia previa.

**44.** En este sentido, considerando que a V1 le fue otorgado el 28 de mayo de 2007 el derecho a una pensión por cesantía en edad avanzada, mismo que disfrutó hasta abril de 2008, ésta constituye un derecho adquirido, derivado del derecho a la seguridad social, el cual comprende, entre otros riesgos, la protección a la edad avanzada, siempre que sean cubiertos los requisitos de ley. En términos del artículo constitucional citado, los actos de privación de los derechos de cualquier persona, deben estar presididos de medios que garanticen al afectado de dicho acto, las formalidades del procedimiento, situación que en este caso no se cumple, ya que, según se advierte de los hechos que motivaron la presente recomendación, la autoridad no permitió a V1 manifestar de manera previa lo que a su derecho conviniera.

**45.** Lo anterior es así, ya que derivado de una visita de verificación iniciada de oficio al domicilio señalado por V1 como lugar de la relación de trabajo con P1, en la que no se pudo localizar a esta última y por ende comprobar la relación de trabajo, le fue suspendido a V1 el pago de la pensión, sin que previo a la determinación de autoridad le fuera permitido ofrecer pruebas en su defensa, ni tampoco contestar la resolución antes de que esta causara efectos definitivos.

**46.** Al respecto es necesario mencionar que para esta Comisión Nacional la suspensión de un derecho adquirido, como lo es el disfrutar de una pensión que había sido otorgada por la autoridad competente en este caso, constituye un acto privativo de los protegidos en el artículo 14 constitucional, ya que de conformidad con los criterios fijados en sede judicial, ese tipo de actos son aquellos que producen como efecto la supresión definitiva de un derecho; así se señala en la tesis de la novena época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, página 5, de julio de 1996, identificable mediante el rubro “*ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN*”.

**47.** De lo dicho antes se colige que la autoridad omitió garantizar que el acto de privación en agravio de V1, se diera en estricto apego a las formalidades esenciales del procedimiento. Sirve de referencia la tesis de la novena época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, página 133, de diciembre de 1995, identificable mediante el rubro “*FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO*”, que señala que la audiencia previa es una garantía que protege el derecho de defensa anterior al acto privativo de los derechos, además, que su debido respeto impone a las autoridades entre otras obligaciones, la de brindar la oportunidad de ofrecer pruebas que finquen su defensa.

**48.** En este sentido, para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el hecho de que se haya suprimido de forma definitiva el derecho adquirido por V1, en razón de una resolución dictada por autoridad competente, sin permitir a V1 que ofreciera medios para probar la relación laboral con P1 –aun y cuando ésta ya se había tenido acreditada por la autoridad al momento de otorgar la pensión-, y de defenderse debidamente, constituye una contravención a la obligación de garantizar la oportunidad de una audiencia previa, y en este sentido, una violación al derecho a la seguridad jurídica.

**49.** Aunado a lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó que ni en el oficio 40.54.91.01.33.01100/15933 ni 40.54.91.01.33.0100/0013/2010, de 26 de junio de 2008 y 17 de septiembre de 2010, respectivamente, se indica el fundamento legal para que el Instituto suspenda la pensión otorgada a V1.

**50.** Adicionalmente, en el segundo oficio mencionado, de manera equivocada, la autoridad pretende fundar su actuación transcribiendo el artículo 145 de la Ley del Seguro Social vigente al 30 de junio de 1997, sin embargo dicho artículo se refiere a las semanas que deben de tenerse cotizadas para el otorgamiento de la pensión y no a la facultad de suspender el pago de una pensión previamente otorgada por el IMSS.

**51.** Por lo anterior, para este organismo nacional, esta conducta lesiona el derecho humano a la legalidad, toda vez que AR3 no cumplió con la obligación de fundar su actuación como lo dispone el artículo 16, párrafo primero de la Constitución General.

**52.** Cabe destacar que según el dicho del SP1, la visita de carácter específico fue ordenada por AR2 mediante oficio 38.91.019 10 100/005601 de 12 de marzo de 2007, con fundamento en el artículo 251 de la Ley del Seguro Social vigente; sin embargo, el numeral referido no dispone en ninguna de las partes que lo componen, que el Instituto Mexicano del Seguro Social, tenga la facultad de realizar este tipo de revisiones, y menos aún, que puedan efectuarse en cualquier momento, incluso después de haberse otorgado una pensión; en consecuencia, la determinación de suspender la prestación de seguridad social a V1, que es un acto privativo, constituye



una conducta violatoria del derecho a la legalidad, y es contraria al artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**53.** Lo argumentado es así, ya que si bien el contenido normativo del artículo 16 constitucional antes referido obliga a las autoridades de forma genérica a que sus actos se encuentren fundados y motivados, dicha prescripción no puede interpretarse de manera limitativa a la simple mención de una disposición legal que pudiera, aún en apariencia, determinar la existencia de un criterio jurídico aplicable, sino que el actuar de la autoridad debe manifestar de forma clara y precisa aquellos preceptos legales que resulten aplicables de forma estricta y que efectivamente señale como facultativo de la autoridad asumir determinada conducta.

**54.** En este sentido, para este organismo nacional, el que el acto privativo pretenda fundarse en un artículo que si bien enlista las facultades de forma genérica que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, en este no se encuentra comprendida la determinación legal que rigurosamente refiera la conducta de que se trata, es similar a que el acto no se encuentre fundado y, por lo tanto, no cumpla con los requisitos constitucionales de los actos que generen un menoscabo en la esfera privada de las personas, es decir, en la de los derechos fundamentales; ya que en ambos casos resulta irrelevante que se aduzca la legalidad de un acto, si no existe una ley que lo sustente jurídicamente.

**55.** Lo anterior encuentra soporte en diversos criterios jurisdiccionales, como en la jurisprudencia de la novena época identificable mediante el rubro *"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR."*, que señala, en lo que aquí interesa, que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el imperativo para todas las autoridades de fundar y motivar sus actos; al invocarse un precepto inaplicable por las características específicas de éste, existe una indebida o incorrecta fundamentación, que consiste en un desajuste entre la aplicación de normas y razonamientos formulados por la autoridad.

**56.** En este caso, como ha quedado demostrado, sucede lo anterior, ya que, suponiendo sin conceder que efectivamente exista una determinación legal que fundamente la visita practicada por AR1, y la cancelación ulterior de la pensión, el artículo 251 de la Ley del Seguro Social, no lo señala en ninguna de las fracciones que lo componen.

**57.** Por lo tanto, si efectivamente una disposición legal, contenida en un cuerpo normativo que rige la actuación del Instituto Mexicano del Seguro Social, facultara a ese Instituto para llevar a cabo visitas de oficio con la finalidad de comprobar la relación laboral, posteriores a la concesión de una pensión, al no mencionarlo de forma expresa con la pretensión de fundar su acto, constituye una contravención al deber constitucional señalado en el artículo 16, párrafo primero, y por lo tanto, ese acto, así como los efectos que el mismo produzca, en este caso, la privación de un derecho adquirido y que es una prestación de seguridad social, resultan violatorios del derecho a la legalidad.

**58.** Ahora bien, en el supuesto de que los servidores públicos adscritos al IMSS hubieren albergado temor fundado de alguna irregularidad en cuanto a los actos por

los que se expidió a V1 la constancia de 511 semanas cotizadas, así como por el que se le otorgó la pensión por cesantía en edad avanzada, debían sujetarse al procedimiento administrativo correspondiente, a fin de acreditar la validez de dichos actos, respetando los mecanismos de garantía que aseguraran audiencia previa a V1 para que manifestara lo que a su derecho conviniera, y una vez agotado resolver conforme a derecho.

**59.** Por lo que hace a la resolución del recurso de inconformidad 1, por el cual ordenó dejar sin efectos la resolución contenida en el oficio 40.54.91.01.33.0100/015933 de 26 de junio de 2008, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, observó que AR4 emitió en consecuencia una nueva resolución en la que no hace otra cosa más que ratificar el sentido de la resolución revocada.

**60.** Para este organismo nacional, la actitud descrita resulta violatoria de los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, ya que no sólo constituyen una reiteración de los hechos anteriores a la segunda resolución; sino que además, ponen de manifiesto la ausencia de voluntad por parte de AR4 y de las autoridades involucradas con el cumplimiento del deber constitucional de proteger derechos humanos y de interpretar la ley en el sentido más amplio y que más favorezca a la persona.

**61.** Lo anterior es así, ya que en la determinación contenida en el Acuerdo ACCDFS200110/0178-R-IF15 de 8 de enero de 2010, las autoridades responsables involucradas tuvieron la oportunidad de subsanar las deficiencias de los actos por los que suprimieron la pensión de V1 por cesantía en edad avanzada, y considerar la determinación del agente del Ministerio Público en el sentido de no ejercer acción penal en contra de V1 por no encontrar delito que perseguir, toda vez que en la averiguación previa 1 obran las declaraciones de V1, de P1 y de AR1, quien certificó el movimiento afiliatorio de V1, la baja de 31 de enero de 2007, y se hace mención a las documentales con las que se acreditó la relación laboral entre V1 y P1 por el periodo del 1 de febrero de 2006 al 31 de enero de 2007; es decir, considerar que para el agente del Ministerio Público, V1 demostró que durante el periodo mencionado sí existió relación de trabajo con P1 y el mismo debe considerarse en el cálculo de las semanas cotizadas para efectos del acceso a la pensión por cesantía correspondiente.

**62.** Asimismo, del análisis del oficio 40.54.91.01.33.0100/0013/2010, de 17 de septiembre de 2010, por el que se notifica a V1 la decisión de ratificar la suspensión de la pensión, se desprende que dicha determinación toma en consideración exclusivamente la visita practicada a P1, y por la que se determinó en 2008 suspender la pensión otorgada a la víctima; esto es, que los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, no practicaron una nueva diligencia para comprobar la relación laboral, a pesar de que existían indicios suficientes, como los que derivan de la investigación de la autoridad ministerial, y de los mismos se tenía conocimiento desde el 10 de diciembre de 2009.

**63.** Si bien es cierto que el Ministerio Público no es autoridad laboral, también lo es que de conformidad con lo establecido en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la autoridad encargada de investigar aquellas conductas que pudieren ser constitutivas de un delito; en este sentido, el Instituto Mexicano del Seguro Social, debía considerar lo señalado por la autoridad penal, ya que si bien la suspensión de la pensión antes mencionada, pretendidamente fue motivada en razón de la ausencia de elementos para acreditar la relación laboral, el hecho de que la autoridad de procuración de justicia haya tenido

por acreditada tal situación, es un indicio de que la pretensión del referido Instituto es infundada, y contraria a la verdad.

**64.** La nueva determinación de AR1 para negar la pensión provocó que V1 interpusiera el recurso de inconformidad 2, mismo que se sobreseyó el 9 de noviembre de 2010, por el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Distrito Federal del IMSS, a través del Acuerdo 171110/3085.R.I.S.24 y ordenó comunicarlo a V1, Q1 y al apoderado, así como al departamento de Prestaciones Económicas, de la Subdelegación 10 “Churubusco” del IMSS.

**65.** El 24 de febrero de 2011, AR5 notificador adscrito a la oficina de Actas y Acuerdos de la Delegación Sur del Distrito Federal, levantó un acta en la que hizo constar que a las 13:00 horas de 24 de febrero de 2011, se constituyó en el domicilio designado por V1 y, con fundamento en los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, requirió la presencia del “C. Representante Legal”, para la práctica de una notificación personal, consistente en la resolución número 3085/17/NOV/2010R.I.S.15 de 9 de noviembre de 2010, y que por no encontrarse presente dicho representante dejó citatorio para que la persona antes señalada lo esperara el día 25 del mismo mes y año, a las 13:00 horas en ese lugar, en la inteligencia que de no hacerlo así, procedería en los términos que señalan los artículos antes invocados. En el citatorio, aparece como persona que recibió el mismo, el nombre de P2.

**66.** El 25 de febrero de 2011, AR5 elaboró acta de notificación, en la que asentó que a las 13:00 horas de esa fecha, se constituyó para notificar personalmente a V1 el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, y habiendo dejado citatorio previo al representante legal para que lo esperara en el domicilio señalado, requirió su presencia de conformidad con los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación; en razón de que dicho citatorio no fue atendido, procedió a notificar y entregar el acuerdo señalado a P2 en su carácter de “empleada”.

**67.** Ahora bien, cabe mencionar que el artículo 28 del Reglamento del Recurso de Inconformidad del Seguro Social, establece que las resoluciones que pongan fin al recurso se notificarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma, por tanto, si el recurso de inconformidad 2, interpuesto mediante escrito de 18 de octubre de 2010, se resolvió el 9 de noviembre de 2010, éste debió notificarse dentro de los cinco días siguientes, sin embargo, ese acto se efectuó 107 días posteriores a la firma del acuerdo de mérito, según se advierte del citatorio antes descrito y del acta de notificación de 24 y 25 de febrero de 2011.

**68.** Esto coloca en un estado de indefensión total a V1, ya que la indebida notificación, impide a V1 que se encuentre en facultad legal de iniciar las acciones jurídicas que correspondan, para corregir esta situación, y con ello, acceder a las prestaciones de seguridad social a las que tiene derecho, y que, además, venía disfrutando de forma anterior a la determinación de supresión de las mismas.

**69.** Para esta Comisión Nacional, el derecho al acceso a la justicia comprende tres dimensiones: a) la obligación del Estado de incorporar al sistema normativo un recurso eficaz para la protección de los derechos de las personas, frente a intervenciones arbitrarias a los mismos; b) asegurar la debida aplicación de este recurso, por parte de las autoridades que realicen actividades jurisdiccionales, y c) que las resoluciones de los órganos encargados de aplicar este mecanismo de garantía, sean cumplidas de forma inexcusable, con el fin de asegurar la efectiva ejecución de las sentencias dictadas. De esta forma, no basta con que este derecho

se encuentre previsto por la Constitución, leyes secundarias o con que sea formalmente admisible, sino que además todas las autoridades deben actuar de forma que no contravengan, ya sea con acciones u omisiones, la capacidad de ejercer este derecho.

**70.** De esta forma, la omisión de AR5, y de las autoridades involucradas constituye una violación al artículo 17, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de los vicios que se desprenden del acta de notificación, se advierte que V1 no cuenta materialmente con la resolución contra la cual debe inconformarse, sometiendo a la jurisdicción sus pretensiones.

**71.** De esta forma, la violación al acceso a la justicia por parte de autoridades del IMSS, comprenden acciones que no se ejecutan durante el procedimiento, sino que constituyen privaciones para la plena efectividad de un derecho; si bien es cierto que los actos no son jurisdiccionales, la inadvertencia de acatar el deber de exacta aplicación de la ley, trae consigo la ausencia de condiciones materiales que se requieren para garantizar los elementos que permitan a V1 acudir ante los tribunales.

**72.** En este sentido, la incorrecta notificación construye, de hecho, un espacio de excepción jurídica, ya que éste sería el último acto de autoridad que restringe derechos humanos, por lo que, al no tener conocimiento jurídico del mismo, no cuenta con elementos para acceder a la justicia y así sujetar a decisión judicial la posibilidad de que le sean restablecidos sus derechos, en este caso el derecho a la seguridad social.

**73.** Así lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas resoluciones son obligatorias para el Estado mexicano, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, en razón del reconocimiento de dicha competencia contenciosa de ese tribunal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1999, en el caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*, sentencia de 7 de febrero de 2006, que establece que el estado que guarda un procedimiento implica una afectación para los derechos del individuo, en razón de que el aplazamiento del mismo podría gravitar severamente sobre la vida de los sujetos, así como sobre las expectativas de los mismos. Para este organismo nacional, este criterio resulta aplicable al caso que originó la presente recomendación, ya que, *mutatis mutandi*, la falta de notificación y la imposibilidad de iniciar acciones legales, inciden en la esfera jurídica de las personas, en el supuesto de V1, en el acceso a las prestaciones de seguridad social reconocidas.

**74.** En este caso, no se han otorgado los medios necesarios para garantizar a V1 la posibilidad de acudir ante instancias jurisdiccionales, para que de forma expedita y bajo los principios de inmediatez e imparcialidad, se determine el futuro de la titularidad de las prestaciones de seguridad social.

**75.** Abona a lo antes mencionado, el resultado que el personal de esta Comisión Nacional obtuvo de las acciones iniciadas con servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, y que constan en actas circunstanciadas de 24 y 31 de enero, 10 y 31 de julio, y 14 y 21 de agosto, todos del 2012, con la finalidad de que se regularizara la notificación practicada a V1, sin que se lograra resultado favorable.

**76.** Esta Comisión Nacional observó que la autoridad suspendió la pensión por cesantía en edad avanzada a la que V1 tenía derecho de conformidad con la

resolución de 28 de mayo de 2007, en la que se le reconocieron un total de 511 semanas cotizadas, de las cuales 52 fueron con P1; lo anterior con motivo de una visita practicada de manera oficiosa, que como se mencionó carece de fundamento legal, por la que por el simple hecho de no localizar a P1 en el domicilio señalado por V1, determinó que no había existido la relación laboral, sin realizar una investigación diligente para corroborar lo anterior.

**77.** Sin embargo, a la fecha de la presente recomendación el Instituto Mexicano del Seguro Social no ha llevado a cabo las actuaciones necesarias para ordenar la reanudación del pago de la prestación de seguridad social que le fue otorgada a V1, provocando con ello un obstáculo para garantizar el pleno ejercicio de la seguridad social que tiene por finalidad asegurar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para su bienestar.

**78.** Por lo anterior, para este organismo nacional el proceder del Instituto Mexicano del Seguro Social a través de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, contraviene lo establecido en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, y 123, apartado A, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señalan que es obligación de toda autoridad respetar los derechos humanos, prohibiendo de esta forma, cualquier acto que tenga por objeto anular o menoscabar estos derechos, entre los que se encuentra el derecho a la seguridad social, el cual es de utilidad pública y está encaminado a la protección de los trabajadores.

**79.** De esta forma, la conducta de la autoridad contraviene lo establecido en la observación general número 19, sobre el derecho a la seguridad social, aprobada el 23 de noviembre de 2007 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), que es el órgano encargado de supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según la resolución 1985/17, del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, con fundamento en la parte IV del citado instrumento internacional, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

**80.** Lo anterior es así, ya que la suspensión de la pensión a V1, sin que exista un fundamento expreso para realizar visitas de verificación como la que pretende sustentar las acciones de la autoridad, sumado a que de forma arbitraria y sin considerar elementos objetivos de prueba como la determinación de la autoridad ministerial, constituye una privación injustificada de un derecho adquirido, que en términos de la observación general citada, comporta una medida regresiva, prohibida por el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por ende, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**81.** Para el Comité en comento, son regresivas aquellas medidas que tengan una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en el ejercicio de los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social. En este caso, la privación es innegable, considerando principalmente que se trata de la supresión de una pensión a una mujer, de 65 años, quien disfrutó de la misma por un periodo de casi un año.

**82.** En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General número 6, señaló que los Estados tienen la obligación de prestar especial atención en la protección y promoción de este tipo de derechos a los

adultos mayores, toda vez que no existen instrumentos internacionales dedicados específicamente a la protección de este grupo vulnerable, como si lo hay en los casos de niños y mujeres.

**83.** Con lo anterior el IMSS, a través de los servidores públicos involucrados en el caso de V1, no sólo violó el derecho a la seguridad social al incurrir en una medida prohibida por el derecho internacional de los derechos humanos, sino que también dejó de cumplir con las obligaciones específicas de *respetar, proteger y cumplir* que señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consisten en que el Estado deberá asumir medidas positivas que ayuden a las personas a acceder a la seguridad social, y negativas, con el fin de abstenerse de interferir en el ejercicio de ese derecho.

**84.** Además, el IMSS tenía la obligación adquirida de proteger en mayor medida la situación de V1, ya que el grado de vulnerabilidad al que se expone en su condición de mujer adulto mayor, exige un doble compromiso con los derechos que garanticen la integridad de la misma, no sólo en términos físicos, sino también económicos.

**85.** En este orden de ideas, para este organismo nacional, la conducta de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, constituye una violación a los derecho a la seguridad jurídica, a la legalidad, al acceso a la justicia y a la seguridad social contenidos en los artículos 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2.1, 2.2 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

**86.** Además, se evidenció una falta de compromiso con la cultura de la legalidad, por parte de AR1, y como consecuencia, demostró también incumplimiento a la obligación que tienen los servidores públicos de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en los términos que establece el artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que no ocurrió, pues de las acciones realizadas por las autoridades, no se desprende que hayan practicado las medidas razonables y necesarias tendientes a evitarlas. De igual forma, dejaron de observar las obligaciones contenidas en el artículo 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que prevén la obligación de los servidores públicos de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que derive en el incumplimiento de alguna disposición normativa relacionada con el servicio público.

**87.** En razón de lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción III, y 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este organismo nacional considera que en el presente asunto se cuenta con elementos de convicción suficientes para que, en el ejercicio de sus atribuciones, presente formal queja ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, a fin de que se inicien los procedimientos de investigación correspondientes en contra de los servidores públicos adscritos a ese Instituto que intervinieron en los hechos que se consignan en este caso, para que en el ámbito de su competencia se determine la

responsabilidad y se sancione a los funcionarios responsables.

**88.** Finalmente, debe precisarse que si bien es cierto que una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, también lo es que el sistema no jurisdiccional de protección de Derechos Humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, y 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 1, 2, y 9, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, prevé la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, para lo cual el Estado deberá investigar, sancionar y reparar la violaciones a derechos humanos en los términos que establezca la ley.

**89.** En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted, señor director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, las siguientes:

## **V. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** Se giren las instrucciones pertinentes a fin de que se valore de manera adecuada la condición de V1 y pueda reestablecerse el pago de la pensión que le fue suspendida; remitiendo a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Implemente programas integrales de capacitación y educación en materia de seguridad social dirigidos a todos los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, principalmente a los responsables de substanciar procedimientos seguidos en forma de juicio y de realizar notificaciones, con la finalidad de que éstos actos no se repitan, y garantizar que la actuación de los funcionarios se dé con estricto apego al principio de legalidad y a la obligación de proteger derechos humanos, derivada de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011. Asimismo, genere indicadores de gestión para evaluar el impacto efectivo de los mismos, remitiendo a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

**TERCERA.** Colabore ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la queja que promueva ante el titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en contra de los servidores públicos relacionados con los hechos que se consignan en este caso y se remitan a este organismo nacional las evidencias que les sean solicitadas, así como las constancias que acrediten su cumplimiento.

**90.** La presente recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

**91.** De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

**92.** Igualmente, con apoyo en el mismo fundamento jurídico, le solicito que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

**93.** La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 46, inciso a, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicitar a la Cámara de Senadores o en sus recesos a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, su comparecencia para que justifique su negativa.

**EL PRESIDENTE**  
**DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA**