



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No 28 /2017

SOBRE LOS CASOS DE VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS HUMANOS POR LA PENSIÓN POR VIUDEZ NEGADA O DECLARADA IMPROCEDENTE EN AGRAVIO DE V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 Y V8, POR MOTIVOS DE SEXO, CONDICIÓN ECONÓMICA Y SALUD.

Ciudad de México, a 25 de julio del 2017.

MTRO. MIKEL ANDONI ARRIOLA PEÑALOSA

DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Distinguido señor Director General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo segundo, 6º, fracciones I, II y III; 15, fracciones VII y VIII; 24, fracciones II, IV y V; 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 86, 89, y 128 a 133 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2016/6421/Q** y sus acumulados **CNDH/6/2016/5836/Q** y su acumulado **CNDH/6/2016/5844/Q**, **CNDH/6/2016/3662/Q**, **CNDH/6/2016/735/Q** y su acumulado **CNDH/6/2015/7074/Q**, **CNDH/6/2017/754/Q**, **CNDH/6/2017/1089/Q**, **CNDH/6/2017/1340/Q** y **CNDH/6/2017/2213/Q**, sobre los casos de violaciones a diversos derechos humanos por la pensión por viudez negada o declarada improcedente, en agravio de los varones V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8.

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 4º, párrafo segundo de

la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dichos datos se pondrán en conocimiento de la autoridad destinataria de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas y haciendo patente el compromiso de que ésta dicte las medidas de protección correspondientes.

I. HECHOS.

A. Del expediente CNDH/6/2016/6421/Q (Jalisco).

3. V1 refirió que derivado del fallecimiento de C1, el 4 de septiembre de 2013, inició los trámites para la obtención de la pensión por viudez ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Subdelegación Tepatitlán de Morelos, en el Estado de Jalisco, institución que le solicitó un dictamen de incapacidad.

4. V1 asistió en más de tres ocasiones, sin precisar fechas, ante dicha Institución para que le realizaran los estudios necesarios, sin que hasta la emisión de la presente Recomendación le hayan dado una respuesta al respecto, ni tampoco iniciado el trámite de pensión por viudez.

B. Del expediente CNDH/6/2016/5836/Q y su acumulado CNDH/6/2016/5844/Q (Jalisco).

5. V2 señaló que está recibiendo un trato diferenciado de parte de personal de la Subdelegación Juárez del IMSS, en el Estado de Jalisco, por haberle solicitado acreditar la dependencia económica respecto de C2 y un dictamen ST-6 (De beneficiario incapacitado) para demostrar que está totalmente incapacitado, requisitos que conforme a su dicho no son considerados para las mujeres que solicitan la pensión por viudez.

C. Del expediente CNDH/6/2016/3662/Q (Ciudad de México).

6. V3 acudió, sin precisar fecha, a la Clínica 10 del IMSS, en la Ciudad de México, para solicitar información para tramitar la pensión por viudez, y le entregaron la solicitud correspondiente con los requisitos que debía satisfacer.

7. Con posterioridad, V3 volvió a dicha Clínica, donde le comunicaron que debía entregar su solicitud y documentación en la Subdelegación 9 “*Santa Anita*” en la Ciudad de México, donde le requirieron, además, un certificado de invalidez y una constancia de dependencia económica, negándose a recibir el resto de la documentación, hasta que entregara tales documentos.

D. Del expediente CNDH/6/2016/735/Q reaperturado con el diverso CNDH/6/2015/7074/Q (Sinaloa).

8. V4 expresó que en junio de 2015, inició la gestión para obtener la pensión por viudez ante el Departamento de Pensiones de la Unidad Médica 45 del IMSS en Mazatlán, Sinaloa, siendo “*rechazado*” por personal de esa Institución, el cual le informó que “*no se me recibiría mi escrito sino hasta que se integrará un expediente médico que demostrase mi total incapacidad para trabajar*”, insistiendo “*dos o tres días después*”; sin embargo, ni la “*oficina de Atención al público, ni el Departamento Jurídico, ni Pensiones quisieron dar trámite a mi solicitud.*”

9. Posteriormente, V4 fue el 15 de junio de 2015, al citado Departamento de Pensiones, en donde le extendieron un oficio mediante el cual ese Departamento solicita al Departamento Clínico de Medicina Familiar la “*dictaminación del estado de discapacidad para estar en aptitud de determinar el derecho a la pensión*”, manifestando su inconformidad porque las fechas probables para su atención se postergaban hasta el 2016.

10. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, remitió a este Organismo Nacional la queja de V4, que dio origen al expediente número **CNDH/6/2015/7074/Q**.

11. El 30 de octubre de 2015, este Organismo Nacional notificó a V4 la conclusión del expediente de queja **CNDH/6/2015/7074/Q**, informándole que debía agotar el trámite respectivo, y si la resolución definitiva que se emitiera no le favorecía, podía interponer el recurso de impugnación ante el Consejo Consultivo Delegacional del IMSS, conforme al artículo 294 de la Ley del Seguro Social (LSS).

12. V4 promovió un juicio de amparo indirecto al considerar que este Organismo Nacional omitió pronunciarse respecto de la Ley del Seguro Social de 1973 (LSS-1973), la cual *“ignora todas las normas existentes sobre igualdad y prohibitivas de discriminación en razón del género.”*

13. Mediante acuerdo del 3 de febrero de 2016, esta Comisión Nacional determinó reiniciar la investigación, asignándole el expediente al rubro indicado.

E. Del expediente CNDH/6/2017/754/Q (Ciudad de México).

14. V5 expresó que, sin precisar día, en febrero de 2016, presentó una solicitud de pensión por viudez en la Subdelegación 10 *“Churubusco”*, en la Ciudad de México, pero el Departamento de Pensiones de la Subdelegación le dijo que era improcedente por carecer del dictamen de invalidez conforme a lo previsto en la LSS-1973.

F. Del expediente CNDH/6/2017/1089/Q (Ciudad de México).

15. V6 refirió, sin precisar fecha, que acudió al Departamento de Prestaciones Económicas de la Unidad de Medicina Familiar 19 Coyoacán, en la Ciudad de

México, para solicitar información para tramitar la pensión por viudez y le informaron los requisitos que debía satisfacer.

16. Desde que V6 acudió a tramitar la pensión por viudez le entregaron un “*Carnet de Citas*”, con el cual asistió a diversas revisiones médicas sin que hasta la fecha en que se emite la presente Recomendación le hayan emitido el Dictamen de Beneficiario Incapacitado respectivo.

G. Del expediente CNDH/6/2017/1340/Q (Ciudad de México).

17. V7 acudió el 7 de enero de 2016, a la Unidad de Medicina Familiar 20, en la Ciudad de México, donde le dieron los requisitos que debía satisfacer para tramitar la pensión por viudez.

18. El 14 de enero de 2014 (sic) volvió con todos los documentos requeridos, siendo informado por AR15 que era necesario acreditar que *“estuviera incapacitado totalmente, así como (...) la dependencia económica y que eso lo tenía que RESOLVER UN JUEZ DE LO CIVIL Y MIENTRAS NO CONTARA CON ESA SENTENCIA, NO TENGO DERECHO A LO SOLICITADO”*.

19. El 16 de marzo de 2017 acudió al Departamento de Pensiones, Subdelegacional de Magdalena de las Salinas, donde le negaron el ingreso de sus documentos para la solicitud de pensión, al reiterar que debía satisfacer los requisitos.

H. Del expediente CNDH/6/2017/2213/Q (Ciudad de México).

20. V8 refirió, sin decir fecha, que acudió a la Unidad de Medicina Familiar 3, en la Delegación Gustavo A. Madero de la Ciudad de México, donde le manifestaron que por ser varón no tenía derecho a solicitar pensión, circunstancia que hizo del conocimiento por escrito del Titular del IMSS.

21. De la respuesta emitida por personal del IMSS acudió sin anotar fecha, a la Unidad Médica Familiar 3 donde le informaron que *“tenía que promover un juicio ante un Juez Familiar Competente en el cual se me designara como DEPENDIENTE ECONÓMICO de mi difunta esposa...”*.

22. V8 presentó el 17 de junio de 2016, los documentos solicitados, entre ellos, la resolución judicial que lo designa como único beneficiario de C8, los cuales fueron recibidos para iniciar su trámite; no obstante, éste fue suspendido al no contar con el Dictamen de Beneficiario Incapacitado.

23. Al advertir que los expedientes **CNDH/6/2016/6421/Q, CNDH/6/2016/5836/Q** y su acumulado **CNDH/6/2016/5844/Q, CNDH/6/2016/3662/Q, CNDH/6/2016/735/Q** y su acumulado **CNDH/6/2015/7074/Q, CNDH/6/2017/754/Q, CNDH/6/2017/1089/Q, CNDH/6/2017/1340/Q** y **CNDH/6/2017/2213/Q**, se refieren a hechos similares con relación a una misma autoridad (IMSS) se determinó su acumulación al expediente **CNDH/6/2016/6421/Q**, con fundamento en los artículos 85 y 125, fracción VII, del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional.

II. EVIDENCIAS.

• Caso de V1

24. Acta de matrimonio de V1 y C1.

25. Acta de defunción de C1.

26. Dictamen de Beneficiario Incapacitado del 28 de junio de 2016, en el cual consta si V1 presenta o no un estado incapacitante.

27. Oficio 14A660613300/1756/2016 del 23 de septiembre de 2016, mediante el cual AR1 informó a AR2 que V1 no había suscrito hasta el 26 de septiembre de

2016 ninguna solicitud de viudez, “...por tal motivo, no se puede precisar, si tiene o no derecho a la pensión...”, sugiriendo diversas acciones para acceder a ésta.

28. Oficio 14A660612300/5776/2016 del 26 de septiembre de 2016, de la Delegación Estatal de Jalisco del IMSS, en la cual se informó a AR2 que con fecha 29 de junio de 2016 se elaboró Dictamen de Beneficiario Incapacitado de V1.

29. “Acuerdo ACDO.SA2.HCT.270814/185.P.DPES y sus anexos dictado por el H. Consejo Técnico del IMSS, relativo a aprobar los datos, documentos y formatos específicos que se deben proporcionar y presentar para la gestión de los trámites en materia de prestaciones en dinero”, del IMSS del 23 de octubre de 2014. (Acuerdo-IMSS)

30. Escrito de queja presentado por V1 ante este Organismo Nacional el 11 de agosto de 2016.

- **Caso de V2**

31. Escritos de queja recibidos en esta Comisión Nacional, el 14 y 22 de julio de 2016.

32. Acta de defunción de C2.

33. Acta de matrimonio de V2 y C2.

34. Oficio 14A660613300/1685/2016 del 12 de septiembre de 2016, mediante el cual AR1 informó a AR2 que V2 no ha formulado al 13 de septiembre de 2016, ninguna solicitud de pensión por viudez, “...por tal motivo no se puede precisar si tiene o no derecho a la pensión”, sugiriendo cubrir los requisitos correspondientes, de conformidad con el Acuerdo-IMSS del Consejo Técnico.

35. Copia simple de una lista de documentos para “*Solicitud de Pensión por Viudez Homoclave IMSS-01-003*”, del cual se advierte en la parte superior el logo y la denominación del IMSS.

- **Caso de V3**

36. Escrito de queja presentado por V3 el 5 de mayo de 2016, ante este Organismo Nacional.

37. Acta de defunción de C3.

38. Acta de matrimonio de V3 y C3.

39. Oficio 38900102900110/0901/2016 del 2 de junio de 2016, suscrito por AR3 y AR4, en el cual comunicaron a AR5 que V3 no *“pudo realizar la solicitud del trámite referido [de pensión por viudez], por que el solicitante no presento (sic) la documental completa”*, motivo por el cual fue derivado a la Subdelegación 9 “*Santa Anita*”, en donde se ratificó dicha negativa.

40. Documento de elección de régimen 1973-1977, suscrito por C3, del 30 de abril de 2008, mediante el cual eligió el sistema de pensiones régimen 1973.

41. Acta Circunstanciada del 21 de junio de 2016, en la cual este Organismo Nacional hizo constar la comunicación sostenida con V3, para notificarle el contenido del informe del IMSS, respecto del cual se inconformó.

- **Caso de V4**

42. Escrito de queja del 3 de agosto de 2015, presentado por V4 ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sinaloa, el cual fue remitido a esta Comisión Nacional, por razones de competencia.

- 43.** Acta de matrimonio de V4 y C4.
- 44.** Acta de defunción de C4.
- 45.** *“Documento de acreditación de derechohabientes IMSS”*, expedido por el IMSS en favor de C4, del cual se advierte su número de seguridad social y diversos datos personales.
- 46.** Oficio 355/2015 del 15 de junio de 2015, mediante el cual AR6 solicitó al Departamento Clínico de Medicina Familiar de la Subdelegación Mazatlán, la dictaminación del estado de discapacidad del beneficiario V4, para *“... estar en posibilidad de determinar el derecho a la pensión por viudez.”*
- 47.** Oficio 269001330100/ (sic) del 19 de octubre de 2015, mediante el cual AR7 informó a AR8 que V4 debía presentar el Dictamen de Beneficiario Incapacitado y que el Departamento de Pensiones de la Subdelegación, *“...no cuenta con solicitud alguna para otorgar respuesta...”* a V4.
- 48.** Acta Circunstanciada del 21 de octubre de 2015, en la cual este Organismo Nacional hizo constar la comunicación sostenida con V4, quien se inconformó respecto del informe rendido por el IMSS.
- 49.** Acuerdo del 3 de febrero de 2016, por el cual esta Comisión Nacional ordenó la reapertura del expediente de queja, atendiendo a los argumentos esgrimidos por V4 con motivo del juicio de amparo que promovió.
- 50.** Dos Actas Circunstanciadas del 4 de febrero de 2016, mediante las cuales este Organismo Nacional hizo constar las comunicaciones telefónicas sostenidas con V4 con la finalidad de informarle la reapertura de su expediente de queja y el envío del comunicado de admisión de instancia al correo electrónico que proporcionó.

51. Oficio 269001330100/ (sic) del 22 de marzo de 2016, mediante el cual AR7 informó a AR8 que “... *el Depto. de Pensiones Subdelegación Mazatlán, no cuenta con solicitud alguna para otorgar una respuesta al solicitante.*”

52. Oficio 269001230100 (sic) del 28 de marzo de 2016, en el cual la Jefatura de Servicios de Prestaciones Médicas de la Delegación Estatal del IMSS en Sinaloa informó a AR8 que “...*no existen antecedentes de solicitud de cita [por parte de V4] al servicio de salud en el trabajo, de su clínica de adscripción, por parte de (sic) beneficiario en comento.*”

53. Oficio número 095217614BB1/0861 del 21 de abril de 2016, en el cual el Área de Atención de Asuntos Especiales del IMSS, informó a esta Comisión Nacional que la cita para que V4 sea valorado por Salud en el Trabajo, se programó para el 12 de mayo de 2016, a las 17:00 horas, en el Hospital General de Zona 3.

54. Dictamen de Beneficiario Incapacitado de V4 del 14 de junio de 2016, emitido por el IMSS.

- **Caso de V5**

55. Escritos de queja del 24 y 26 de enero de 2017, presentado por V5 ante este Organismo Nacional.

56. Acta de matrimonio de V5 y C5.

57. Acta de defunción de C5.

58. Oficio 40.54.91.01.33.0100/ (sic), sin fecha, en el cual AR9 informó a AR10 que V5 ha omitido presentar el Dictamen de Beneficiario Incapacitado, por lo cual se emitió oficio de improcedencia de su solicitud de pensión de viudez.

59. Oficio sin número del 7 de marzo de 2016, mediante el cual AR11 notificó a C5 (sic) que ante la *“FALTA DE DICTAMEN DE INVALIDEZ POR SER DERIVADA DE UNA LEY 73”*, quedan a salvo los derechos de V5 para *“VOLVER A PRESENTAR LA SOLICITUD UNA VEZ CUMPLIDOS TODOS Y CADA UNO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LOS SERVICIOS DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL”*

- **Caso de V6**

60. Escrito de queja presentado por V6 el 6 de febrero de 2017, ante este Organismo Nacional.

61. Carnet que contiene los datos de identificación de V6, en el cual se aprecian las leyendas *“SOLO PARA TRAMITE DE PENSIÓN”* y *“EXCLUSIVAMENTE PARA ESTUDIOS Y DICTAMEN DE INVALIDEZ”*.

62. Resolución del 8 de febrero de 2016, dictada por un juzgado de lo familiar, mediante la cual resolvió que se tiene *“por reconocida la dependencia económica que prevaleció entre el señor [V6] y [C6]”*.

63. Acta de matrimonio de V6 y C6.

64. Acta de defunción de C6.

65. Oficio 379102330110/0043 (sic) del 24 de marzo de 2017, mediante el cual AR12 informó a la AR13 que C6 gozaba de una pensión de Cesantía en Edad Avanzada bajo régimen de 1973, por lo cual la pensión por viudez que *“se llegará a derivar conforme a derecho, tendrá que otorgarse bajo el mismo esquema y conforme lo establece el artículo 152 de la misma Ley”*.

66. Oficio 372405260200/0006/DIR/2017 del 27 de marzo de 2017, mediante el cual AR14 refirió a AR10 el procedimiento para el trámite de Pensión por Viudez y los requisitos que deben satisfacerse. Además, precisó que V6 debía acudir nuevamente a la Jefatura de Servicio de Medicina Familiar para continuar con su trámite, *“con el compromiso de agilizar citas y referir de manera prioritaria el servicio de salud en el trabajo, el cual contando con el expediente completo podrá dar conclusión al trámite en un plazo no mayor a 30 días”*.

67. Oficio sin número, con referencia CTRLPREST/172/2017 del 27 de marzo de 2017, mediante el cual personal del IMSS refirió a la Dirección Médica de la Unidad de Medicina Familiar 19 que no se *“...cuenta con registro alguno de trámite de pensión por viudez”*

- **Caso de V7**

68. Queja presentada por V7 el 10 de febrero de 2017, ante este Organismo Nacional.

69. Escrito del 13 de febrero de 2017, mediante el cual V7 ratificó en su totalidad la queja presentada y exhibió escrito mediante el cual amplía los hechos referidos.

70. Acta de matrimonio de V7 y C7.

71. Acta de defunción de C7.

72. Oficio 391166611000/005326 del 27 de marzo de 2017, mediante el cual AR16 informó a AR17 que C7 gozaba de una pensión por invalidez bajo régimen de 1973, por lo que, debería satisfacer los requisitos del artículo 152 de la LSS-1973.

73. Oficio sin número, con referencia 390126252110/034 del 27 de marzo de 2017, suscrito por personal del IMSS, mediante el cual informó que en el Departamento

de Salud en el Trabajo “no se encontró evidencia o antecedente de elaboración o rechazo de Pensión por Viudez a nombre del asegurado en mención”.

- **Caso de V8**

74. Escrito de queja presentado V8 el 3 de febrero de 2017, ante este Organismo Nacional.

75. Acta de matrimonio de V8 y C8.

76. Acta de defunción de C8.

77. Oficio 362408200200/970 del 11 de abril de 2017, mediante el cual AR18 reiteró a AR10 los requisitos para “*la solicitud de pensión por viudez*” y de acuerdo “*a los lineamientos que establece la dirección de Prestaciones Económicas y Sociales su solicitud [de V8] es improcedente*” y adjuntó diversa documentación de la cual se resalta:

77.1 Oficio 3656103310/006532 del 12 de abril de 2017, por personal del IMSS, en el cual se expresó que V8 suscribió el 17 de junio de 2016 en la Unidad de Medicina Familiar, “...a la cual le fue aplicada *Baja por Improcedencia*...”, señalando como causa de improcedencia “...*Cuando el viudo solicita pensión y se requiera dictamen de invalidez que diagnostique su estado de incapacidad (cuando sea artículo 152 de régimen 73)*...”

77.2 Oficio 3656102210/ (sic) del 27 de junio de 2016, suscrito por AR19 mediante el cual comunicó a V8 que la solicitud de viudez del 17 de junio de 2016, “*se declara improcedente el trámite a partir del 240616, por los siguientes motivos: EN TANTO PRESENTE DICTAMEN DE INVALIDEZ DE BENEFICIARIO SOLICITANTE ST6*”

78. Ocho acuerdos de acumulación de fechas 30 de septiembre y 19 de octubre de 2016; 24 de marzo y 25 de abril de 2017, mediante los cuales este Organismo Nacional determinó que los expedientes **CNDH/6/2016/5836/Q** y su acumulado **CNDH/6/2016/5844/Q**, **CNDH/6/2016/3662/Q**, **CNDH/6/2016/735/Q** y su acumulado **CNDH/6/2015/7074/Q**, **CNDH/6/2017/754/Q**, **CNDH/6/2017/1089/Q**, **CNDH/6/2017/1340/Q** y **CNDH/6/2017/2213/Q**, se acumularon al expediente de queja **CNDH/6/2016/6421/Q**.

79. Diecisiete notas periodísticas relativas a la pensión por viudez y las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), un video del reportaje denominado “Los Viudos”¹ y un “podcast” (archivo de radio o TV) identificado con el número 83 denominado “Varón recibirá pensión de viudez por el IMSS, en condiciones de igualdad respecto a la mujer” difundido por la SCJN, en su página “Web”.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

80. V4 interpuso un juicio de amparo indirecto en contra del IMSS por actos presuntamente discriminatorios, una vez desahogado el procedimiento respectivo, el 30 de junio de 2016, se dictó sentencia que concedió el Amparo y Protección de la Justicia Federal para el efecto de que el IMSS “*inaplique*” [a V4] el artículo 152 de la LSS 1973, “*sujetándolo al procedimiento que concede a las mujeres y emita una nueva determinación.*”

81. Respecto de la sentencia dictada en el juicio de garantías, V4 interpuso recurso de revisión, pero en sesión del 24 de marzo de 2017 el Tribunal Colegiado en materia de Trabajo se declaró incompetente para conocer del asunto,

¹ Presentado el 27 de abril de 2016, en el programa “Punto de Partida”, conducido por Denise Maerker, disponible en <http://noticieros.televisa.com/programas-punto-de-partida/2016-04-27/viudos/> consultado el 20 de mayo de 2016.

resolviendo que corresponde conocer del caso a los Tribunales Colegiados en materia administrativa.

82. A la fecha de emisión de la presente Recomendación, no se tiene conocimiento de que el IMSS haya modificado el criterio, en virtud del cual exige mayores y distintos requisitos a los beneficiarios hombres respecto de los que requiere a las mujeres que solicitan una pensión por viudez.

83. Adicionalmente, no obra constancia en los expedientes de que las ocho víctimas hayan interpuesto algún recurso de inconformidad en sede administrativa o queja ante el Órgano Interno de Control en el IMSS.

IV. OBSERVACIONES.

84. En este apartado se realiza un análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2016/6421/Q y sus acumulados**, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por la Comisión Nacional, así como de los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), con fundamento en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional, para determinar la violación a los derechos humanos en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, en virtud de los elementos y razones que a continuación se exponen:

A. Aspectos previos del régimen laboral y de seguridad social de C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7 y C8.

85. El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano se ha

parte. Asimismo, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales en la materia (interpretación conforme); favoreciendo en todo momento la protección más amplia de esos derechos (principio pro persona), por lo que 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.²

86. El artículo 123 constitucional reconoce que: *“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”*³, y está sancionado en los artículos 1º, 2º, 8º y 279 a 284 de la Ley Federal del Trabajo. Además, se salvaguarda en distintos instrumentos internacionales: artículos 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 6, 7 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC); y 6, 7 y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*“Protocolo de San Salvador”*).

87. El artículo 23, numeral 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconoce que el derecho al trabajo incluye además el derecho a recibir una *“...remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure [a toda persona], así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”*.

88. Garantizar condiciones justas, favorables y seguras para los trabajadores es uno de los grandes objetivos de la *“Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”* de

² CNDH. Recomendación 23/2017, del 31 de mayo de 2017, pp. 98-99.

³ En una concepción amplia, el derecho al trabajo incluye el realizado por cuenta propia y los servicios prestados a un empleador bajo la modalidad de un contrato de trabajo. CNDH, Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 148.

las Naciones Unidas, en la que México participó y aportó propuestas, como el plan de acción global, orientador del actuar de los países hacia la prosperidad y la dignidad humana. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 convoca a *“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; (...) Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores”*.⁴

89. En el caso del Estado mexicano, el artículo 123 constitucional establece dos apartados a partir de los cuales se regulan, entre otros muchos aspectos, las relaciones de trabajo bajo diversos criterios, uno de ellos, respecto de quien tenga el carácter de patrón, de las actividades económicas e incluso desde la competencia entre las autoridades federales y locales en materia del trabajo, señalando de manera exclusiva la competencia del Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo.⁵

90. En sus respectivos apartados, el artículo 123 constitucional prevé como un derecho de las personas trabajadoras acceder a la seguridad social⁶, el cual conforme a los tratados internacionales en la materia *“...incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de*

⁴ CNDH. Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 146.

⁵ *Ibidem*. p. 152.

⁶ No debe pasar inadvertido que derivado de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano, éste debe proporcionar a las personas que no están adheridas a algún sistema de seguridad social derivado de una condición laboral formal: la atención de su salud; *“prestaciones de vejez, servicios sociales y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores que no reúnan los periodos mínimos de cotización”*; prestaciones médicas apropiadas a la mujer y a la niñez (incluida la atención en el periodo prenatal, durante el parto y en el periodo posnatal, y de ser necesario la hospitalización); así como la atención que se requiera a personas con discapacidad; sin embargo, la seguridad social desde esta perspectiva no es materia de la presente Recomendación. CNDH. Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 227.1.

salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”⁷

91. La Comisión Nacional observa que el IMSS cuenta con dos ordenamientos que lo regulan, identificados como la LSS-1973 y la segunda LSS de 1997⁸. En el Transitorio Tercero de este último ordenamiento, se decretó que:

“Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha Ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento.”

92. Conforme a las evidencias que obran en el expediente de queja, se advierte que la trayectoria laboral de C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7 y C8 se rigió por la LSS expedida en 1973, sin que se observe la elección de éstas o de sus beneficiarios⁹ por la aplicación de la LSS 1997.

B. La pensión por viudez en la Ley del Seguro Social 1973.

93. En el artículo 19, fracción I obliga a los patrones a afiliar a los trabajadores, con la finalidad de que puedan gozar de los derechos y acceder a las prestaciones

⁷ “LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES: EXIGIBLES Y JUSTICIABLES. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Derecho a la seguridad social. Definición del derecho” Espacio DESC et. al., México, 2010, pág. 60.

⁸ La Ley del Seguro Social 1997, fue publicada en el D.O.F. el 21 de diciembre de 1995 y conforme al Transitorio Primero entró en vigor el 1° de julio de 1997.

⁹ La LSS de 1973 no conceptualiza el término “**beneficiario**”; no obstante, ha sido incorporada en sus actividades la definición prevista en la LSS de 1997, en su artículo 5A, fracción XII que dispone como beneficiarios al “**cónyuge del asegurado o pensionado y a falta de éste, la concubina o el concubinario en su caso, así como los ascendientes y descendientes del asegurado o pensionado**”.

sociales, económicas y en especie ahí previstos, y al materializarse dicha afiliación, adquieren el carácter de asegurados y derechohabientes, además puede hacerse extensivo el goce de ciertos derechos a sus beneficiarios; en su caso, la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, prestaciones económicas (pensiones), prestaciones sociales (guardería), entre otros.

94. Entre los derechos contemplados en este ordenamiento, reconoce en el artículo 149 que, a la muerte de la persona asegurada o pensionada, el Instituto otorgará a sus beneficiarios conforme a lo dispuesto en dicho ordenamiento las siguientes prestaciones: pensión de viudez; pensión de orfandad; pensión a ascendientes; ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera, de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule; y, asistencia médica.

95. Tratándose de la pensión por viudez, la LSS-1973 contempla los siguientes requisitos para su concesión:

“Artículo 150. Son requisitos para que se otorguen a los beneficiarios las prestaciones contenidas en el artículo anterior, los siguientes:

I. Que el asegurado, al fallecer, hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, o bien que se encontrare disfrutando de una pensión de invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada; y

II. Que la muerte del asegurado o pensionado no se deba a un riesgo de trabajo”¹⁰.

¹⁰ Cuando la muerte del asegurado es consecuencia de un riesgo de trabajo el cual, en términos del artículo 473 la Ley Federal de Trabajo, se define como “...los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo”, las prestaciones económicas a que tendrían derecho sus beneficiarios se rigen por un procedimiento diverso al previsto para la pensión por viudez como es el caso materia de la presente Recomendación.

“Artículo 152. Tendrá derecho a la pensión de viudez la que fue esposa del asegurado o del pensionado. A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión. La misma pensión le corresponderá al viudo que estuviese totalmente incapacitado y que hubiese dependido económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada fallecida.”

“Artículo 153. La pensión de viudez será igual al noventa por ciento de la pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada, que el pensionado fallecido disfrutaba; o de la que hubiere correspondido al asegurado en caso de invalidez.”

96. En ese sentido, en términos de las disposiciones previstas en la LSS-1973, referidas en los párrafos precedentes, se advierte que tratándose de hombres sea en su carácter de cónyuges o de concubinos de la persona asegurada o pensionada, cuando ésta fallece, el IMSS les requiere para iniciar su trámite de pensión por viudez la incapacidad total y la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada, supuestos distintos a los previstos para las mujeres, y sin que pase desapercibido para este Organismo Nacional que tanto mujeres como hombres trabajadores efectuaron las aportaciones correspondientes durante su trayectoria laboral, motivo por el cual concluida la investigación en el expediente **CNDH/6/2016/6421/Q y sus acumulados**, enseguida se abordarán los derechos humanos vulnerados.

C. Violación al derecho a la igualdad y no discriminación.

97. Los artículos 1º, párrafos primero, tercero y quinto y 4º, párrafo primero constitucionales reconocen los derechos humanos a la igualdad y no discriminación. Desde la perspectiva convencional, este derecho lo comprenden los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el sistema interamericano, destaca el II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*“Pacto de San José de Costa Rica”*) y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*“Protocolo de San Salvador”*).

98. *“...la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes consideran incursos en tal situación.”*¹¹

99. La construcción teórica de la igualdad puede adoptar dos dimensiones: como principio o derecho. *“Como principio, fundamenta y da sentido a todo el andamiaje jurídico -de origen nacional e internacional- y a los actos que derivan de él. Ya sean formal o materialmente administrativos, legislativos y judiciales.”*¹²

¹¹ *“Caso Duque vs. Colombia”*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016, p. 91.

¹² *“Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad”*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2da. Ed., 2015, pág. 30.

100. *“Respecto del principio de igualdad, la Opinión Consultiva 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Del 17 septiembre 2003) solicitada por México, señala que:*

- *Tiene carácter de jus cogens, por lo que no admite acuerdo en contrario. Ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental puede ser admitido.*
- *Es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional.*
- *Implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede contrariar el principio de igualdad y no discriminación.*
- *Genera efectos inclusive entre particulares.”*¹³

101. *“En consecuencia, señala la CorteIDH, los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja los derechos de la persona.”*¹⁴

102. *Por otra parte, la igualdad como derecho “...otorga titularidad a las personas para reclamar, por diversas vías, la realización efectiva de la igualdad en el ejercicio del resto de los derechos”*¹⁵ *“(...) la determinación de si hay una vulneración al derecho a la igualdad supone un juicio de comparación que se realiza entre personas, leídas a partir de su situación particular y del contexto en general -el (sic) cual debe ser interpretado tomando como referencia los derechos humanos y la autonomía de las personas.”*¹⁶

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem. pág. 32

¹⁶ Ídem. Se invoca el amparo en revisión 1629/2004 de la 1ra. Sala de la SCJN.

103. En ese tenor, puntualiza la SCJN que la idea de igualdad ante la ley, es un principio de justicia e implica que, ante las mismas circunstancias, las personas sean tratadas de la misma manera bajo “*reglas fijas*”, reconociendo que puede existir una distinción solo en circunstancias relevantes, de manera justificada y a fin de evitar un trato desigual.¹⁷

104. Lo antes expuesto significa que “*...las personas deben ser tratadas y consideradas de igual manera a menos que haya una razón suficiente para no hacerlo. El derecho a la igualdad ante la ley y en la ley constituye un derecho subjetivo, ya que es una facultad o atributo inherente a toda persona a no ser objeto de discriminación, vale decir, de un trato basado en diferencias arbitrarias*”¹⁸.

105. Ello, en congruencia con lo estipulado en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que “*prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no solo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación*”¹⁹. Así lo ha explicitado la CrIDH en el “*Caso Yatama vs. Nicaragua*”, al referir que los Estados “*tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas*”.²⁰

106. Acorde al marco constitucional y convencional, el Estado mexicano, prevé en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), en su artículo 1, fracción III que “*...Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con*

¹⁷ Contradicción de tesis 154/2009, considerando 3°. Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2009, registro 21829.

¹⁸ Castilla Juárez, Karlos. “*Igualdad ante la ley*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2013, pág. 407.

¹⁹ *Ibidem*. pág. 417.

²⁰ *Ídem*.

intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.”.

107. En consecuencia, conforme al artículo 4° de la LFPED *“queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades en términos del artículo 1o. constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esa Ley”.*

108. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos, es uno de los objetivos de la *“Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*, y en su Objetivo Diez, metas segunda y tercera *“potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”* y *“Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados **incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”**.*

109. Como se ha expuesto en párrafos precedentes, del artículo 152 de la LSS-1973 se advierte que **el legislador impuso a los cónyuges varones que están en una misma situación de hecho que las mujeres, requisitos distintos basados en su sexo, condición económica y de salud para acceder a la pensión por viudez.** A este Organismo Nacional le compete analizar las acciones

u omisiones desplegadas por el personal del IMSS respecto de la aplicación de ésta y si dicho acto *“descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada”*²¹.

110. Esta discriminación de la LSS-1973; que no es objetiva, ni racional, ni proporcional, ni congruente con los derechos humanos; se estima un trato discriminatorio ya que *“constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos”*²², particularmente el de seguridad social, en razón de que tanto los hombres como las mujeres tienen y comparten el mismo estado civil e igual posición en el seno de la familia, son cónyuges supervivientes del asegurado (a) o pensionado (a) y la persona asegurada o pensionada cotizaron para tener acceso a los derechos otorgados por la Ley del Seguro Social.

111. Aunado a lo expuesto, se refuerzan los estereotipos²³ de género, los cuales se relacionan con las *“características social y culturalmente asignadas a hombres y mujeres a partir de las diferencias físicas basadas principalmente en su sexo...”*²⁴, en el caso en particular se refuerza que el *“...varón debe ser el proveedor principal, o en ocasiones, único de la familia, recae en él toda la responsabilidad económica...”*²⁵, pues estiman que solo puede acceder a una pensión por viudez si éste se encuentra en una situación de vulnerabilidad, de total incapacidad y dependencia económica respecto de la trabajadora fallecida, que le imposibilita cumplir con su rol de proveedor.

²¹ Castilla Juárez, Karlos. *Ibidem.*, pág. 414.

²² *“Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 6 de agosto de 2008, p. 211.

²³ *“Los estereotipos responden a un fuerte elemento estructural. Los factores que explican cómo un estereotipo de género contribuye a la estratificación y subordinación social, van desde los individuales (a través del comportamiento), los situacionales (tales como condiciones de predisposición, encontradas en diferentes sectores –empleo, familia, justicia penal, etc.-), así como culturales, religiosos, económicos y jurídicos”*. *“Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad”*, pág. 49.

²⁴ *Ibidem.* pág. 49.

²⁵ *Ibidem.* pág. 69.

112. En diversas tesis derivadas del Amparo en revisión 1147/2008, Amparo en revisión 395/2007, Amparo directo en revisión 881/2007 y del Amparo directo 6803/2005, el Poder Judicial Federal juzgó inconstitucional ese precepto al considerar que **se impone al varón una condición desigual respecto de la mujer** “...sin otra razón que las diferencias por cuestión de género y las económicas”²⁶ e inclusive las de salud.

113. El artículo 1° constitucional, párrafo tercero les impone a las personas servidoras públicas, la obligación de “*promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...*”.

114. El hecho de que, tanto la Constitución, como los instrumentos internacionales que establecen normas de derechos humanos, expresen estándares mínimos, permite que los alcances de tales derechos puedan ser avanzados o ampliados, en aras de la progresividad. La propia Constitución de la República no solo contempla este proceder, sino lo exige al señalar que los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la propia Constitución establece (última parte del primer párrafo del artículo 1° constitucional); a *contrario sensu* es posible y compatible con la Carta Magna ampliar el alcance de los derechos humanos, en particular, a partir de la interpretación conforme y el principio por persona cuya observancia es un mandato que el propio artículo 1° establece, dirigido a ser observado por todas las autoridades y servidores públicos del país.²⁷

115. De un análisis efectuado a las disposiciones, funciones y políticas del IMSS, se distingue que cuenta en su estructura orgánica con las unidades administrativas competentes para adoptar las medidas necesarias, entre ellas, la promoción de

²⁶ Contradicción de tesis 154/2009, considerando 3°. Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2009, registro 21829.

²⁷ CNDH. Recomendación 23/2017, 31 de mayo de 2017, p. 191.

directrices, normas, criterios y lineamientos para la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación que conlleva al goce de los derechos humanos, en principio, de las mujeres y hombres derechohabientes.

116. Le compete a la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales en términos del numeral 8.1.5 del Manual de Organización de ese Instituto:

“(...)

- Planear, dirigir y normar las acciones para el otorgamiento de las prestaciones económicas, prestaciones sociales, servicios de ingreso y servicio de guarderías que garanticen el bienestar individual y colectivo de la población derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social.

- Proponer al Director General, los proyectos de iniciativas o reformas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en materia de (...), pensiones y rentas vitalicias...

(...)

- Dictar y establecer las normas, políticas, criterios y lineamientos institucionales que regulen el otorgamiento de (...), pensiones...”.

117. En términos del artículo 76 del Reglamento Interior del IMSS, corresponde a la Coordinación de Atención y Orientación al Derechohabiente:

“(...)

III. Promover ante los diversos órganos y unidades administrativas del Instituto, una actuación de respeto y equidad para con los derechohabientes, así como la disposición de información actualizada que los oriente y auxilie acerca de sus derechos y medios de defensa en términos de la Ley;

IV. Recibir, procesar, encauzar y dar seguimiento hasta su solución, en coordinación con los órganos y unidades administrativas competentes, las quejas y sugerencias que se generen con motivo del otorgamiento de las prestaciones y servicios derivados de los seguros que consagra la Ley;

(...)

V. Generar información sobre las demandas e insatisfacciones de los derechohabientes y usuarios respecto de procedimientos, trámites, criterios y disposiciones normativas que apliquen los órganos y unidades administrativas del Instituto y, recomendar a éstos, de ser procedente, su modificación y la aplicación de las medidas correctivas que correspondan; (...).”

118. En ese sentido, los artículos 139, 144, 149 y 150 del Reglamento Interior del IMSS disponen que las delegaciones estatales del Instituto, serán las *“directamente responsables de la operación de los servicios institucionales”*, otorgándole diversas atribuciones igualmente relacionadas con la concesión, rechazo o modificación de las pensiones que conforme a la LSS corresponde otorgar, así como la *“...coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, Estatales y Municipales para el cumplimiento de sus objetivos”*; auxiliándose de las subdelegaciones dentro de su circunscripción territorial como órganos operativos del Instituto.

119. El Manual de Organización de la Coordinación Delegacional de Atención y Orientación al Derechohabiente establece que a esta Coordinación le compete *“establecer las directrices de 35 Coordinaciones Delegacionales en los órganos de operación administrativa desconcentrada del IMSS”*. Adicionalmente, se refiere en dicho instrumento que le han asignado *“nuevas responsabilidades en materia de derechos humanos, igualdad, género y no discriminación, que impactan en sus representaciones en las Delegaciones del Instituto...”*.

120. El numeral 6. Políticas del citado Manual impone “...*la incorporación de la perspectiva de derechos humanos, transparencia, igualdad, género, buen trato y **no discriminación en los procesos de atención a trámites y servicios** que se encuentren bajo la responsabilidad de la Delegación.*”

121. Adicionalmente, entre las funciones sustantivas de las Coordinaciones Delegacionales de Atención y Orientación al Derechohabiente conforme al numeral 8.1 del Manual de Organización, se destaca:

“(...)

- *Promover en la Junta de Cuerpo de Gobierno Delegacional y de las unidades médicas y administrativas, el establecimiento de acciones para la aplicación de los principios para el fortalecimiento de buen trato, **derechos humanos, género, igualdad y no discriminación** en la Delegación.*
- *Promover el cumplimiento de las directrices en materia de buen trato, derechos humanos, género, igualdad y no discriminación, establecidas por el órgano normativo.”*

122. En consecuencia, el IMSS en su carácter de autoridad ejecutora de la LSS-1973 ha omitido proponer, impulsar y, de ser el caso, dar seguimiento a las modificaciones legislativas y administrativas correspondientes para armonizar su normatividad conforme a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, desde su fecha de suscripción y ratificación por el Estado mexicano, sin pasar inadvertido que como efecto de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, tales estándares tienen el rango constitucional.

123. En opinión de la CrIDH se impone la obligación a las autoridades de “...*establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva*

*igualdad ante la ley de todas las personas...*²⁸, circunstancia que en el caso en particular no ha ocurrido, porque hasta el momento de la emisión de la presente Recomendación, el criterio del IMSS para atender las solicitudes de pensión por viudez en el caso de cónyuges varones no ha sido modificado, sosteniendo **un trato discriminatorio** hacia estos.

124. Si bien es cierto la situación presupuestal puede repercutir en las actividades del IMSS, no debe pasar desapercibido la nueva realidad social que se caracteriza por un mayor empoderamiento de las mujeres en el ámbito laboral y que trasciende a sus cónyuges o concubinos como beneficiarios de las prestaciones que conforme a la ley se otorgan, entre ellas, la pensión por viudez, y ello no puede ser un obstáculo para garantizar el pleno goce de los derechos humanos, no solo el de la igualdad y la no discriminación, sino también de aquellos que le permitan contar con una vida digna a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8.

125. Por todo lo expuesto, este Organismo Nacional advierte que en conexión con la responsabilidad de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10, AR11, AR12, AR13, AR14, AR15, AR16, AR17, AR18 y AR19, en su carácter de personas servidoras públicas, se actualiza una responsabilidad institucional del IMSS, particularmente de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, la Coordinación de Atención y Orientación al Derechohabiente y de las Delegaciones Estatales pues han incumplido lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, es decir, sus obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos ahí reconocidos, y de los tratados internacionales en la materia suscritos y ratificados por el Estado mexicano, por lo anterior, es de relevancia el análisis del principio que enseguida se desarrolla.

²⁸ Castilla Juárez, Karlos. *Ibíd.* pág. 417.

C.1 Principio “pro persona”.

126. El artículo 1º constitucional, párrafos segundo y tercero, ordenan que: *“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.”*

127. La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 29, refiere que ninguna disposición de dicha Convención puede ser interpretada en el sentido de *“... b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;”*.

128. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone en el artículo 5 que: *“Ninguna disposición del Pacto podrá ser interpretada (...) para (...) realizar actos destinados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos”* y agrega que: *“No se admitirá la restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales”* en normas internas de los Estados Partes.

129. Derivado de la sentencia emitida por la CrIDH en el *“Caso Radilla Pacheco vs. los Estados Unidos Mexicanos”* la SCJN reconoció en el expediente varios 912/2010 que *“... las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado Mexicano, son obligatorias para*

todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto...²⁹.

130. En concordancia con el artículo 1º constitucional todas las autoridades del país, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales –firmados y ratificados por México- y los contenidos en la Constitución Federal, “... *adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona*”.³⁰

131. En complemento a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011 refirió “*que los criterios emanados de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultan vinculantes para los jueces nacionales con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte del litigio, toda vez que dotan de contenido a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos...*”³¹.

132. La CrIDH en el “*Caso Vélez Loor vs. Panamá*” advirtió que la protección internacional “...*siempre da preferencia a la interpretación o a la norma que más favorezca los derechos de la persona humana, objetivo angular de protección de todo el Sistema Interamericano...*”³²; agrega que en caso que los Estados adopten una conducta contraria, proporcionaría una consecuencia negativa para la víctima en el ejercicio de acceso a la justicia.

133. Así, al imponer el IMSS un trato diferenciado a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, en su carácter de cónyuges, para acceder a la pensión por viudez alegando la

²⁹ Ejecutoria, considerando 19. Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2011, registro 23183.

³⁰ *Ibidem.*, considerando 7º.

³¹ Contradicción de Tesis, considerando 5º, numeral 72. Semanario Judicial de la Federación, abril de 2014, registro 24985.

³² Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, p. 34.

aplicación de una norma secundaria, restringe la posibilidad de contar con prestaciones familiares que son vitales para la subsistencia de esas personas y que puede agravarse en el caso de las personas adultas mayores, lo cual incide en otros derechos humanos que son interdependientes, como son: el alimento, el agua, el vestido, la vivienda, entre otros.

134. El artículo 1° constitucional, párrafo segundo, decreta: *“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”*, por lo que obliga a las autoridades del IMSS a preferir la aplicación del sentido o de la norma más favorable, puesto que los derechos humanos implican que todas las personas deben ser consideradas como iguales en dignidad y derechos, lo cual es expresión del principio de universalidad.

D. Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica.

135. La seguridad jurídica, que materializa el principio de legalidad, es un atributo que tiene toda persona al vivir dentro de un Estado de Derecho, es decir, bajo la tutela de un ordenamiento jurídico que imponga sin duda alguna los límites de las atribuciones de cada autoridad y su actuación no se debe regir de ninguna manera de forma arbitraria o caprichosa, sino que ésta debe quedar restringida a lo que ordenan expresamente los artículos 14 y 16 constitucionales.³³

136. En un Estado de Derecho, la observancia de la Ley se convierte en el principio básico para la vida pública; ésta es la condición que da certeza de que las personas servidoras públicas no actuarán discrecionalmente, sino que sus actos se encuentran estrictamente enmarcados en un ordenamiento jurídico que los prevé.³⁴

³³ CNDH. Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 31.

³⁴ *Ibídem.* p. 32.

137. La importancia de este derecho radica en la tranquilidad de la ciudadanía en que la actuación de los entes públicos no es discrecional y que sus actos se ajustarán a normas concretas y, fundamentalmente, de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.³⁵

138. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes que de ella emanen, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que en su caso genere, sea jurídicamente válida, a fin de que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Así, la restricción de un derecho debe ser utilizada estrictamente para los casos que lo ameriten, a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.³⁶

139. Las obligaciones de las autoridades del Estado mexicano para cumplir con el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad, están consideradas también en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1, 9 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.³⁷

140. En la misma lógica, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce la importancia de garantizar el estado de derecho. Su objetivo número 16 insta a *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”*. En consonancia, su tercera y sexta metas urgen a

³⁵ *Ibíd.* p. 33.

³⁶ *Ibíd.* p. 34.

³⁷ *Ibíd.* p. 35.

fomentar el estado de derecho y a crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.³⁸

141. La SCJN, en jurisprudencia constitucional decretó que: *“La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad”*.³⁹

142. En ese sentido, como ha sido expuesto en la presente Recomendación, el IMSS con su actuar transgrede el derecho a la legalidad y seguridad jurídica en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, en razón de:

142.1 El trámite para solicitar una pensión no se inicia hasta en tanto los varones no satisfagan la totalidad de los requisitos y aunque el IMSS está obligado a emitir un oficio de prevención, esto no se lleva a cabo. Esta circunstancia impide el trámite correspondiente, toda vez que el IMSS aduce que no cuenta con ninguna solicitud de pensión por viudez y *“...por tal motivo no se puede precisar si tiene o no derecho a la pensión”*.

³⁸ CNDH. Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 322.

³⁹ “GARANTÍA Y SEGURIDAD JURÍDICA, SUS ALCANCES”, Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2006, registro 174094.

142.2 Al no contar las personas solicitantes con una respuesta sea un oficio de prevención o una negativa por escrito, aunque ésta sea temporal y virtualmente tácita, ven limitadas sus posibilidades de impugnar el acto emanado de la autoridad.

142.3 Se advierten **criterios diferenciados** del IMSS en la atención a las quejas presentadas por V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, porque informa:

142.3.1 En la queja de V1 refiere que de encontrarse registrado como beneficiario de C1 antes de su fallecimiento, el registro puede sustituir la testimonial de dependencia económica.

142.3.2 Respecto de V2 informa que de tener derecho a la pensión se le otorgará el beneficio de elección del régimen pensionario y en caso de elegir el régimen 1997 “...podrá omitir el requisito de invalidez que establece la Ley 1973.”, sin que pase inadvertido para este Organismo Nacional que este requisito puede omitirse sí y solo sí tiene derecho a la pensión, ello implica solicitar requisitos que causan agravio a los quejosos. En el asunto de V3 no cita las posibilidades señaladas en los numerales previos. Por lo que concierne a V4, el Dictamen de Beneficiario Incapacitado fue resuelto desfavorablemente, sin que se advierta alguna alternativa.

142.3.3 En relación a V5 no cita ninguna posibilidad de las señaladas en los numerales previos 104.3.1 y 104.3.2 y se emite un “oficio de improcedencia”, en el cual le refieren que puede “**VOLVER A PRESENTAR LA SOLICITUD UNA VEZ CUMPLIDOS TODOS Y CADA UNO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LOS SERVICIOS DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**”

142.3.4 Por lo que se refiere a V6, una vez que éste acreditó la dependencia económica, dado que no se encontraba como beneficiario de C6, le expidieron una cartilla provisional y *“se otorgaron Referencias a los Servicios de Medicina Interna y Angiología”*, sin que haya sido expedido el dictamen de beneficiario incapacitado, además de señalar que no se cuenta con registro alguno de trámite de pensión.

142.3.5 En relación con V7, se informó que *“Después de haber realizado la búsqueda correspondiente en nuestras fuentes de consulta tanto manuales como electrónicas, este departamento [Salud en el trabajo] informa a usted que no encontró evidencia o antecedente de elaboración o rechazo de Pensión por Viudez a nombre del asegurado en mención.”* y reiteraron que debe cumplir con todos los requisitos.

142.3.6 En el caso de V8 solo reiteran el cumplimiento de la totalidad de los requisitos para acceder a la pensión por viudez.

142.4 Se alega la observancia irrestricta de las disposiciones contenidas en la LSS-1973, las cuales han sido señaladas por la SCJN como injustificadas y discriminatorias, incumpliendo el IMSS las obligaciones consignadas en el artículo 1º constitucional, en materia de derechos humanos. Lo anterior en modo alguno implica que la autoridad administrativa declare o califique la inconstitucionalidad, inconveniencia o invalidez de los preceptos legales y/o administrativos que resultan aplicables, lo cual está reservado al Poder Judicial de la Federación, en su función de control de constitucionalidad y conveniencia, sino que debe interpretar las normas a efecto de cumplir con los derechos humanos y en la medida que más favorezca a la persona, sin que esté facultada para declarar la invalidez de las normas.

142.5 Al respecto la SCJN determinó que *“...El modelo de control de conveniencia y constitucionalidad que debe adoptarse a partir de lo*

establecido en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1º, 103, 105 y 133 de la Constitución Federal, es en el sentido de que: 1) los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/o tratados internacionales que reconozcan derechos humanos; 2) los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, solo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones, y 3) las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca[n] [al individuo], sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.⁴⁰

142.6 En el marco señalado, las autoridades administrativas a efecto de cumplir con los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran las prestaciones de seguridad social, deben ejercer el más amplio margen de actuación que les otorgan sus atribuciones y competencias, a efecto de proveer soluciones compatibles con los derechos humanos a los casos concretos que se les presenten. Así lo prevé el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 2.1 señala que los Estados y, por ende, las autoridades nacionales, deberán lograr, *por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos.*

142.7 Además, no debe pasar inadvertido que en términos del artículo 8, fracción VII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

⁴⁰ Así lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución del Expediente: Varios 912/2010, de 14 de julio de 2011, relativo a la participación del Poder Judicial de la Federación y del Poder Ejecutivo Federal en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el "Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos".

Públicos, entonces vigente, los servidores públicos debían informar las *“dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan...”* ahora bien, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7, fracción VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todo servidor público debe *“promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución”*.

143. Por lo anterior, la afectación a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 no se encuentra justificada jurídicamente, pues el acto de autoridad se sustenta en dos requisitos calificados por la SCJN como discriminatorios, con motivo del Amparo en revisión 1147/2008, Amparo en revisión 395/2007, Amparo directo en revisión 881/2007 y del Amparo directo 6803/2005, sin que se observe que el IMSS hubiere procedido a iniciar las acciones que lleven a armonizar su normatividad y políticas internas acorde a los preceptos constitucionales y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

E. Violación al derecho a la seguridad social.

144. El artículo 123, apartado A, fracción XXIX constitucional, establece que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, reconociendo que ésta comprende *“seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.”*⁴¹

145. Al respecto, los artículos 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC); XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*“Protocolo San Salvador”*)

⁴¹ CNDH. Recomendación 2/2017, p. 220.

y el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) coinciden en establecer que toda persona, como integrante de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, cuyo fin es la protección contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que le imposibilite física o mentalmente obtener medios de subsistencia.⁴²

146. En tal contexto, no debe perderse de vista que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, de la “*Agenda 2030*”, hace un llamado a erradicar la pobreza en todas sus formas; para lo cual, su tercera meta hace imperativa la puesta “*en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos*”, así como lograr “*una amplia cobertura de las personas y los vulnerables*”.⁴³

147. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del Gobierno de la República, conceptualiza a la seguridad social retomando el concepto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como “*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*”.⁴⁴

148. La Ley del Seguro Social 1973 en su artículo 2° define que la “*seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo*”.⁴⁵

⁴² *Ibíd.* p.221.

⁴³ *Ibíd.* p. 222.

⁴⁴ *Ibíd.* p. 223.

⁴⁵ *Ibíd.* p. 225.

149. Por su parte, el artículo 4° de la Ley antes citada refiere que el *“Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.”*⁴⁶

150. La Observación General 19 del Comité DESC, relativa al derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, considera como elementos de ese derecho:

150.1 *“prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales”; atención de salud; proporcionar “prestaciones en efectivo durante los periodos de pérdidas de ingresos a las personas imposibilitadas de trabajar por razones de salud”; “prestaciones de vejez, (...) y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores que no reúnan los periodos mínimos de cotización”; prestaciones por desempleo, por accidentes de trabajo y fallecimiento; en efectivo o especie; por maternidad, y discapacidad.*⁴⁷

151. *“La seguridad social, en términos de lo expuesto en la Observación General 19 debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social”;* al ser reconocida como derecho humano, es importante considerarla como un bien social y no como una mercancía o un instrumento de política económica o financiera.⁴⁸

152. El Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952, suscrito y ratificado por nuestro país de manera parcial⁴⁹, reitera distintas obligaciones de la seguridad social: la asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad,

⁴⁶ *Ibíd.* p. 226.

⁴⁷ *Ibíd.* p. 227.

⁴⁸ *Ibíd.* p. 230.

⁴⁹ Al respecto, también es importante considerar el Convenio de la OIT 118 (igualdad de trato), de 1962.

de vejez, en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.

153. En ese sentido, en relación con los hechos materia de la queja y con la finalidad de garantizar la seguridad social como derecho humano a las personas trabajadoras que se encuentran en el supuesto del artículo 123, apartado A, constitucional se establece en nuestro país, al IMSS como el organismo público descentralizado encargado de la organización y administración del seguro social.

154. En el caso de C3, C4 y C5 de las constancias que obran en los expedientes de queja, se advierte que cotizaron el número de semanas requeridas ante dicho organismo para gozar de una pensión, circunstancia similar es aludida por los quejosos en relación con C1 y C2, adquiriendo el carácter de aseguradas del IMSS, haciendo extensivos a sus beneficiarios un catálogo específico de derechos. Por lo que respecta a C6 y C8 gozaban de pensión por cesantía en edad avanzada y C7 por invalidez.

155. Conforme a lo referido en los respectivos escritos de queja, C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7 y C8 cubrieron los requisitos para acceder a una pensión, misma que fue concedida por el IMSS, conforme a lo previsto en la LSS-1973 y la cual disfrutaron hasta el día de su fallecimiento. La pensión concedida les permitió el goce de otros derechos igualmente reconocidos para las personas adultas mayores, como: a una vida con calidad, al disfrute pleno, sin discriminación ni distinción alguna, de los derechos que las leyes prevén, a tener acceso a los satisfactores necesarios, como alimentos, bienes, servicios y "*condiciones humanas*" o materiales para su atención integral, entre otros.

156. La LSS-1973 prevé que a la muerte de la persona asegurada o pensionada, el Instituto otorgará a sus beneficiarios conforme a lo dispuesto en dicho ordenamiento, entre otras prestaciones, la pensión de viudez.

157. Ante el fallecimiento de sus respectivas cónyuges V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 acudieron a las diferentes unidades del IMSS para iniciar el trámite administrativo de la pensión de viudez a que consideran tienen derecho, observándose que no hay una negativa por escrito por parte de ese Instituto; sin embargo, sí existe un condicionamiento para que acompañado a la solicitud de pensión se satisfagan diversos requisitos.

158. Por lo anterior, es importante aludir a lo previsto en el Acuerdo-IMSS⁵⁰, el cual establece:

158.1 Un plazo máximo de 12 días hábiles para la resolución del trámite, el cual se computa, por regla general, a partir del día hábil siguiente a aquel en que haya recibido la solicitud ante la Unidad Receptora de Prestaciones Económicas.

158.2 *“cuando la solicitud no contenga los datos solicitados o no cumpla con los requisitos previstos en la Ley del Seguro Social, prevendrá por escrito al solicitante, dentro de los ocho días siguientes a la presentación de la solicitud para que subsane la omisión”.*

158.3 Entre los documentos adicionales requeridos en el numeral 33 se especifica, entre otros, el *“Dictamen de beneficiario incapacitado ST-6, expedido por los servicios médicos institucionales, que acredite que el beneficiario se encuentre totalmente incapacitado. Este documento será proporcionado directamente por los servicios de Salud en el Trabajo correspondientes y quedará en el expediente”.*

158.4 La solicitud de pensión identificada como la forma *“IMSS (2) (42)”*, requiere diversos datos y documentación, particularmente, en el apartado denominado *“VIII. DOCUMENTOS ADJUNTOS DEL SOLICITANTE Y/O BENEFICIARIO (30)”* se enlistan las siguientes documentales:

⁵⁰ Publicado por el IMSS en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2014.

- Identificación oficial
- Comprobante de domicilio
- R.F.C.
- C.U.R.P.
- Documento expedido por la institución de crédito autorizada por el IMSS para pago de pensión con clave estandarizada
- Copia certificada de resolución judicial que acredite la dependencia económica
- Copia certificada del acta de nacimiento/acta de adopción/reconocimiento/carta de naturalización
- Copia certificada del acta de matrimonio
- Copia certificada de la resolución judicial que acredite la relación del concubinato
- Dictamen ST-6
- Constancia vigente de registro de beneficiario ascendiente/cónyuge esposo o concubinario
- Constancia de estudios

159. En consecuencia, es evidente el condicionamiento del IMSS a los cónyuges varones a la presentación del “*Dictamen de Beneficiario Incapacitado*” identificado bajo el formato ST-6, así como a acreditar la dependencia económica con respecto de la trabajadora asegurada o pensionada fallecida, aplicando lo dispuesto en el artículo 152 de la LSS-1973, sin que pase inadvertido que en los diversos casos las autoridades responsables omiten agotar el procedimiento previsto en el Acuerdo-IMSS, es decir, recibir la solicitud, analizar ésta y la documentación que presenten las personas interesadas, emitiendo la prevención que proceda, circunstancia que permitiría a los solicitantes acudir a medios jurisdiccionales de defensa ante tal determinación; pero, por el contrario, el proceder de la autoridad genera una omisión administrativa que propicia la indefensión de las personas viudas, de manera colateral al trato discriminatorio hacia éstas.

160. El condicionamiento de requisitos adicionales a los cónyuges para solicitar la pensión por viudez en relación con las mujeres tratándose de la misma circunstancia, implica una discriminación por razón de género, condición económica o salud, además conlleva una afectación al derecho a la seguridad social en su calidad de beneficiarios de una persona asegurada ante el IMSS, pues como ha sido expuesto en la presente Recomendación, las cónyuges aportaron sus respectivas cuotas para que al momento de su fallecimiento sus familiares gozarán de esta pensión que, en correlación con la Observación General 19 antes descrita, les permitiera su realización y supervivencia para satisfacer sus necesidades más básicas.

161. Sobre el tema de las restricciones a derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del referido *“Caso Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos”*, estableció que: *“La facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.”*⁵¹

162. *“La Corte [CrIDH] ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención:*

a) *Legalidad de la medida restrictiva.*

El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar

⁵¹ Párrafo 174.

si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.
(...)

b) Finalidad de la medida restrictiva.

El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (protección del orden o salud públicas, (...)) “los derechos y libertades de las demás personas”, “las justas exigencias del bien común...”

(...)

c) Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva.

(...)

Con el fin de evaluar si la medida restrictiva cumple con este último requisito la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.”⁵²

163. Al aplicar el test establecido por la Corte Interamericana, es posible evidenciar que la restricción que el IMSS aplicó en los casos analizados, no supera

⁵² Ibídem. pp. 175, 176, 180 y 186.

siquiera el primer paso relativo a la legalidad de la medida restrictiva, pues la disposiciones de la ley en que se sustenta han sido señaladas como inconstitucionales y, por lo tanto, jurídicamente inválidas, además de que conforme a la interpretación referida por la CrIDH, en el *“Caso Yatama vs. Nicaragua”* en relación con el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el Estado *“tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”*.

164. El segundo paso en el examen de la restricción al derecho humano a la seguridad social, en virtud de la cual V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 no pueden acceder a la pensión por viudez, es revisar si se trata de restricciones permitidas por la Convención Americana que reconoce el derecho a la seguridad social; respecto de lo cual no existe restricción alguna, por lo que el acceso a ese derecho debe ser de manera íntegra para todas las personas.

165. Finalmente, por lo que se refiere al tercer paso, es evidente que, la restricción aludida por el IMSS para que V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 no atiende ninguna necesidad social imperiosa, ni satisface un interés público imperativo, por el contrario, sí restringe en gran medida el derecho protegido y no se ajusta al logro del objetivo legítimo del mismo, que es la protección de la persona en la vejez en condiciones de igualdad y sin discriminación..

166. Sirven de apoyo a lo antes expuesto, los argumentos esgrimidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 395/2007, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 152 LSS 1973, en el sentido de que *“...si una trabajadora desempeña la misma labor que una persona del sexo masculino, cotizará de igual forma para tener acceso a los derechos que otorga la Ley del Seguro Social, y si su estado civil también es el mismo, tendrá derecho a que sus*

familiares disfruten de esos derechos que la institución concede, en la misma forma que la tiene un trabajador varón...”.

167. Agrega “...puede apreciarse la existencia de un trato diferente, no sólo al varón, sino inclusive para la propia asegurada o pensionada fallecida, pues para acceder a alguno de los seguros de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, aquella tuvo que cumplir con los periodos de espera traducidos en semanas de cotización al Instituto que le dieron el derecho de asegurar a su familia en los términos establecidos en la propia ley”, lo cual estima el máximo Tribunal que también atenta contra la protección de la familia.⁵³

168. Resaltando que “...si durante su vida laboral, las extintas trabajadoras cotizan para quienes les sobreviven y tengan derecho a ello, disfruten de los seguros previstos en la ley de la materia, entonces la pensión en comento no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho generado durante toda su vida productiva con el objeto de garantizar, en alguna medida, la subsistencia de sus beneficiarios”⁵⁴, pensión que en algunos casos se constituye como el único recurso para satisfacer el “mínimo vital” de la persona.

169. Al respecto, se estima conveniente resaltar los aspectos más sobresalientes que el Poder Judicial Federal ha emitido en distintos criterios con respecto del “mínimo vital”, los cuales se consideran por la relación que guarda con el derecho a la seguridad social:

169.1 El mínimo vital o mínimo existencial se refiere cuando “*el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de*

⁵³ Tesis administrativa-constitucional. Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2009, registro 166276.

⁵⁴ Amparo en revisión 371/2016, considerando séptimo y en la tesis constitucional. Semanario Judicial de la Federación, julio de 2016, registro 2012063. Contradicción de tesis 154/2009. Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2009, registro 21829.

*participación activa en la vida democrática del Estado” y se refiere de manera expresa a la educación, vivienda, salud, salario digno, **seguridad social**, medio ambiente, etcétera,*⁵⁵.

169.2 El derecho al “*mínimo vital*” abarca un conjunto de medidas estatales (acciones positivas y negativas) para evitar que una persona no cuente con “...las *condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna...*”⁵⁶

169.3 “...el contenido del derecho al mínimo vital (...) coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre de temor y de las cargas de la miseria...”⁵⁷

170. En ese sentido, parte de la doctrina sostiene que “...siendo la libertad uno de los principios básicos de todo Estado de derecho, su ejercicio pleno requiere que las personas tengan acceso a satisfactores básicos...”⁵⁸, ello permite que las personas adopten las decisiones que quieran con “*autonomía*”⁵⁹. Aunado a ello, “si entendemos (...) la igualdad en el plano (...) material (...) el mínimo vital parece representar una vía para concretar dicho principio, en tanto a través de él se aseguran condiciones materiales mínimas de existencia como base para la igualdad real de las personas”.⁶⁰

171. Luego entonces, es indubitable que la diferencia del trato, materializada en la imposición de mayores requisitos para la concesión de la pensión por viudez que

⁵⁵ “DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTOS, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR.” Tesis constitucional. Semanario Judicial de la Federación, febrero de 2013, registro 2002743.

⁵⁶ “DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO”. Tesis constitucional. Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2007, registro 172545.

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ Véase “¿HAY JUSTICIA PARA LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.” Cervantes Alcayde Magdalena y otros. (Coord.), SCJN-UNAM, México, 2014, pág. 237.

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ Ibídem. pág. 238.

impiden el acceso a la seguridad social a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 vulnera su derecho al mínimo vital de estos, máxime que fue expresado, particularmente en el caso de los V3 y V4, que la pensión de la cual gozaban sus respectivas cónyuges era el medio de su subsistencia, y se restringe su autonomía y libertad para su desarrollo pleno.⁶¹

172. El ingreso por persona además satisface los requerimientos de quienes integran la familia, circunstancia de la que se ha pronunciado la CrIDH en la valoración de las pruebas del *“Caso Caracazo vs. Venezuela”*, por sentencia del 29 de agosto de 2002, señaló la *“presunción de acuerdo con la cual los adultos que perciben ingresos y tienen familia, destinan la mayor parte de dichos ingresos a atender las necesidades de los integrantes de ésta;...”*⁶²

173. Adicionalmente, no pasa inadvertida la situación de desocupación laboral que prevalece en nuestro país; de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hasta el cuarto trimestre de 2016, se observa que tratándose de población de 15 años y más, el número de hombres en desocupación asciende a 1,174,294 en contraste con 736,832 mujeres⁶³, por lo que, atendiendo a los datos estadísticos referidos supone que un mayor número de mujeres contribuyen al ingreso familiar y/o son sostén de éste.

174. Bajo tal panorama, este Organismo Nacional considera que en conexión con la responsabilidad individual de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10, AR11, AR12, AR13, AR14, AR15, AR16, AR17, AR18 y AR19 en su carácter de personas servidoras públicas del IMSS que intervinieron directamente en la

⁶¹ Con motivo del Día de Discusión General sobre el Derecho a la Seguridad Social E/2007/CPR.3, p. 8 se expresó que *“...el derecho a la seguridad social debe asegurar, como mínimo, la protección básica inmediata de las necesidades vitales de cada persona...”* citado en *“Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” Sistema Universal y Sistema Interamericano*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2008, p. 261.

⁶² Párrafo 50, inciso b).

⁶³ Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

atención de la problemática de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, está la responsabilidad institucional del IMSS, en razón de las siguientes consideraciones:

174.1 La Observación General 3 (1990) relativa a *“La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”*, emitida por el Comité DESC de las Naciones Unidas actualiza la existencia para los Estados Parte de obligaciones de conducta y de obligaciones de resultado. Bajo esas premisas, se advierte que los Estados se *“comprometen a garantizar”* que los derechos pertinentes se ejercerán *“sin discriminación...”*.

174.2 Al considerarse que *“la seguridad social tiene por finalidad, del artículo 2° en términos de la LSS-1973, garantizar (...) la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”*, conforme a sus objetivos, corresponde al IMSS *“otorgar a los trabajadores mexicanos y a sus familias la protección ante contingencias, tales como (...) vejez o la muerte; así como también proporcionar un conjunto de servicios sociales de beneficio colectivo que complementen las prestaciones fundamentales, a fin de mejorar los niveles de bienestar, (...) y contribuir en la redistribución de la riqueza y justicia social en el país.”*⁶⁴

174.3 Las prestaciones económicas que otorga *“...tienen la finalidad fundamental de proteger los medios de subsistencia de los asegurados, pensionados, o sus beneficiarios...”*⁶⁵, el IMSS omitió garantizar el derecho a la seguridad social, particularmente, el de acceder a una pensión por viudez en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 al imponer un **trato diferenciado** mediante el establecimiento de requisitos relacionados con su condición económica y de salud.

⁶⁴ Manual de Organización “2. Objetivos” del IMSS.

⁶⁵ Ídem.

174.4 La estructura orgánica del IMSS establece la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, unidad que conforme a su propio Manual de Organización tiene, entre otras, políticas vigilar “...*el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas vigentes para el otorgamiento de las prestaciones económicas, prestaciones sociales institucionales...*”.

175. A partir de los hechos planteados en la queja, procesos jurisdiccionales y asuntos respecto de los cuales la SCJN ha emitido diversos criterios, en opinión de este Organismo Nacional se considera que el IMSS transgredió el derecho al mínimo vital y el derecho a la seguridad social de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, haciendo notar dos consideraciones importantes:⁶⁶

175.1 “*La pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador.*”

175.2 La pensión por viudez tiene “*autonomía financiera*” porque “*se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado*” [fallecido].

176. Adicionalmente, y no menos importante, resulta el incumplimiento del IMSS al mandato constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, pues acorde con sus atribuciones le corresponde proponer la armonización de la normatividad secundaria y administrativa para las prestaciones en dinero, entre ellas, la pensión por viudez ya referida.

177. Lo anterior, a fin de eliminar las barreras legales existentes para favorecer el pleno derecho a la igualdad de trato y a la seguridad no sólo del generado durante la vida laboral de C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7 y C8 sino también de los quejosos identificados como V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 a los cuales se ha hecho referencia en la presente Recomendación, actuar en sentido contrario materializa

⁶⁶ Tesis constitucional. Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 2014, registro 2007937.

un acto arbitrario y la violación a los derechos humanos expuestos en la presente Recomendación.

V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

178. Conforme al artículo 1º constitucional, en su párrafo tercero, *“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.”*

179. Lo anterior, es acorde al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, mediante el cual el Estado Mexicano ha asumido obligaciones respecto de los derechos humanos consistentes en su respeto, protección y cumplimiento sin distinción alguna.⁶⁷

180. La Oficina en México del Alto Comisionado de los Derechos Humanos ha explicitado el contenido de esas obligaciones, en el documento *“20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos”*, para respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos.⁶⁸

181. Si el Estado omite el cumplimiento de esas obligaciones, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, con independencia de aquella que corresponda de manera particular a las personas servidoras públicas, a quienes compete conforme al marco jurídico

⁶⁷ CNDH. Recomendación 2/2017, p. 449.

⁶⁸ *Ibíd.* p. 450.

aplicable el despliegue de acciones específicas para hacer efectivos esos derechos.⁶⁹

182. Aunado a lo anterior, es importante señalar la Observación General 3 (1990) relativa a *“La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”*, emitida por el Comité DESC de las Naciones Unidas, de la cual se resaltan algunos aspectos:⁷⁰

182.1 Los Estados partes asumen obligaciones jurídicas generales, legislativas, judiciales, administrativas educacionales y sociales para *“asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos...”* [y debe demostrar que ha realizado] *“...todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.”*⁷¹

183. De manera particular, en la presente Recomendación ha quedado expuesta la responsabilidad particular de distintas personas servidoras públicas por la violación a los derechos a la igualdad y la no discriminación, la seguridad social, la legalidad y seguridad jurídica en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8.

184. De las investigaciones se advierten aspectos generales que dan sustento a la responsabilidad institucional en la que se incurre por parte del IMSS, de los cuales resaltan:⁷²

184.1 Omisión de llevar a cabo las acciones acordes al artículo 1° constitucional para promover desde el ámbito de sus competencias, las modificaciones a la

⁶⁹ *Ibidem.* p. 451.

⁷⁰ *Ibidem.* p. 452.

⁷¹ *Ibidem.* p. 452.1.

⁷² *Ibidem.* p. 455.

normatividad que les atañe con la finalidad de que ésta efectivamente cumpla con las obligaciones de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.⁷³

184.2 Desconocimiento de la normatividad nacional e internacional que implica una inadecuada o inexistente observancia o aplicación de la norma respecto de los derechos humanos en lo general y de grupos en situación de vulnerabilidad como puede ser el caso de las personas adultas mayores.⁷⁴ Lo cual implicó, la omisión de considerar la interpretación conforme, el principio pro persona y el de progresividad a que está obligada por disposición el artículo 1° constitucional, en el entendido que, como se ha señalado, las normas no existen aisladas en el ordenamiento, sino forman parte de un sistema que las articula, de manera que se adapten a las normas superiores del ordenamiento que son aquellas que protegen la dignidad de las personas.

184.3 Omisión de realizar un diagnóstico que permita tener una proyección del número de varones que deben acceder a una pensión por viudez, a fin de impulsar las acciones administrativas, financieras y presupuestarias para su plena materialización.

184.4 Desconocimiento de las atribuciones, funciones sustantivas y políticas que rigen el actuar de las personas servidoras públicas en ese Instituto, puesto que, como ha sido expuesto, dicha conducta reproduce estereotipos de género y acciones discriminatorias sin justificación.

184.5 Insuficientes acciones para garantizar el acceso a los mecanismos administrativos para la atención y protección de las personas aseguradas, derechohabientes y beneficiarios.

⁷³ *Ibíd.* p. 455.1.

⁷⁴ *Ibíd.* p. 455.5.

184.6 Inconsistencias en la atención de los casos que motivaron la presente Recomendación, respecto de la aplicación de la normatividad y los mecanismos de solución de las diversas problemáticas.

184.7 Omisión de evaluar y dar seguimiento de las acciones para la consolidación de una cultura de derechos humanos entre los servidores públicos, así como de la capacitación impulsada en la materia.

185. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que el IMSS no está facultado para declarar la invalidez constitucional o convencional de las normas, ya que esa atribución les corresponde únicamente al Poder Judicial de la Federación, pero sí les corresponde llevar a cabo las acciones que sus atribuciones y competencias más amplias les permitan, así como ejercer la interpretación conforme, aplicación del principio pro persona y de progresividad, conforme a sus facultades, a favor de cada una de las víctimas referidas en el presente pronunciamiento, a fin de darles una solución acorde con los derechos humanos.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

186. De conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108, 109 y 113 constitucionales; y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública 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 y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

187. Para tal efecto, en términos de los artículos 2, fracción I, 7 fracciones II y VII; 8, 26, 27, 64 fracciones I y II; 106, 110, fracción V, inciso c); 111, 112, 126 fracción VIII; 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas y demás aplicables del *“Acuerdo del Pleno por el que se emiten los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral”*, de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, al acreditarse violaciones a los derechos humanos se deberá inscribir a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8 y demás familiares que conforme a derecho corresponda, en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a fin de que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la citada Comisión Ejecutiva.

188. En el ámbito internacional los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* de las Naciones Unidas, y en diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

189. En el *“Caso Espinoza González vs. Perú”*, la CrIDH resolvió que: *“(…) toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado (...) las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones*

declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos (...).⁷⁵

190. Sobre el “*deber de prevención*” la CrIDH, sostuvo que: “(...) *abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte (...)*”⁷⁶. En el presente caso, los hechos descritos constituyen una transgresión al deber de prevención de violaciones a los derechos humanos de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 que derivó en la afectación a su mínimo vital, su libertad y autonomía para su pleno desarrollo por lo que esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados.

I. Satisfacción.

191. En el presente caso la satisfacción comprende, por una parte, que las autoridades recomendadas tramiten la solicitud de pensión por viudez de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 sin distinción de sexo y sin solicitarles requisitos adicionales como son el “*Dictamen de Beneficiario Incapacitado*” y la “*dependencia económica*”, de ser el caso, les otorguen la prestación de seguridad social que reclaman, así como les informen de manera fundada y motivada los beneficios de optar, en caso de que ello aplique, por un régimen u otro la LSS1973 o LSS1997. Por otra parte, las instancias competentes deberán elucidar la responsabilidad administrativa que en su caso corresponda a los servidores públicos señalados en la presente Recomendación.

⁷⁵ Sentencia de 20 de noviembre de 2014, pp. 300 y 301.

⁷⁶ CNDH. Recomendación 12/2017, del 24 de marzo de 2017, p. 195.

II. Garantías de no repetición.

192. Éstas consisten en tomar las medidas administrativas que sean necesarias para evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención; por ello, el IMSS debe adoptar todas las medidas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas y sus autoridades deben realizar las acciones pertinentes para posibilitar la modificación de las disposiciones legales, así como las de carácter administrativo, ante las instancias correspondientes para armonizarlas con el artículo 1° constitucional, los tratados internacionales ratificados por nuestro país, y la jurisprudencia interna e internacional.

193. Al respecto, esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación al Congreso de la Unión, exhortándolos respetuosamente a considerar los argumentos expuestos, para que se hagan las modificaciones legales necesarias para eliminar de la Ley del Seguro Social, tanto la de 1973 en lo que aún resulte aplicable, como la de 1995, las disposiciones que atentan contra el derecho a la igualdad y no discriminación.

194. El IMSS debe evaluar y dar seguimiento a las acciones de capacitación y formación en materia de derechos humanos y equidad de género que han sido impartidas al personal involucrado en los aspectos que incumben a la pensión por viudez, particularmente, tratándose de cónyuges o concubinos varones y, en su caso, fortalecer éstas en materia de igualdad y no discriminación, seguridad social y atención al público, y que deberán impartirse por personal especializado y con suficiente experiencia en derechos humanos. De igual forma, los manuales y el contenido de los cursos deberán estar disponibles de forma electrónica y en línea, para que puedan ser consultados con facilidad.

III. Compensación.

195. La compensación consiste en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. Por ello, se considera necesario que las autoridades del IMSS otorguen la compensación a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 que conforme a derecho corresponda, derivado de la afectación que les causó el acceder, de forma tardía, a la pensión por viudez que en su caso pueda corresponderles, cuyo monto deberá establecerse en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, como consecuencia de la responsabilidad en que incurrió el personal del IMSS.

196. Con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las acciones y omisiones cometidas 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 1º constitucional, párrafo tercero, la investigación que proceda por parte del Órgano Interno de Control para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes, con independencia de que se subsane la irregularidad de que se trate y se reparen las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

197. 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:

VII. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Otorgar la pensión por viudez a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 bajo los procedimientos más adecuados y eficaces, sin colocarlos en un supuesto jurídico que los distinga por su sexo y sin que se requiera mayores requisitos en comparación con las mujeres en términos de lo expuesto en la presente

Recomendación. El otorgamiento de las referidas pensiones deberá ser con efectos retroactivos al momento en que correspondía proporcionarse, debiendo cumplirse los demás requisitos legales aplicables; asimismo, deberá enviarse a esta Institución las evidencias que acrediten el cumplimiento del presente punto recomendatorio.

SEGUNDA. Se adopten las medidas necesarias para reparar el daño ocasionado a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 en términos de la Ley General de Víctimas con motivo de la responsabilidad en que incurrió el personal involucrado en los hechos, derivada de la violación a los derechos humanos detallados en la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Inscribir a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas, para ello, este Organismo Nacional remitirá la presente Recomendación a dicha instancia; y se envíen a esta Institución las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Se colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control del IMSS, contra AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10, AR11, AR12, AR13, AR14, AR15, AR16, AR17, AR18 y AR19 por las acciones u omisiones en que incurrieron relacionadas con los hechos de la presente Recomendación y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Proponga a la autoridad competente, conforme al procedimiento que corresponda, el anteproyecto de modificación a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y a las normas reglamentarias que así lo ameriten, concernientes a los requisitos para la concesión de pensión por viudez en el caso de cónyuges o concubinos varones, considerando las observaciones de la presente

Recomendación, de lo cual deberá enviar a este Organismo Nacional las constancias que así lo acrediten.

SEXTA. Una vez efectuados los cambios legales que correspondan, efectúe las modificaciones en las disposiciones administrativas secundarias (acuerdos, circulares), así como en los manuales de organización y procedimientos de ese Instituto, para dejar sin efecto aquellas que transgreden el principio de igualdad y no discriminación, así como el derecho a la seguridad social, conforme a lo señalado en la presente Recomendación, enviando en su oportunidad las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a las personas servidoras públicas de ese Instituto, un programa integral de formación y capacitación en equidad de género e igualdad y no discriminación, seguridad social y atención al público de acuerdo a lo expresado en la presente Recomendación, enviando a este Organismo Nacional las constancias que así lo acrediten.

198. La presente Recomendación, de acuerdo con 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 de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas 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 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

199. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días

hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

200. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo de quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

201. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, 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; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, que requieran su comparecencia para que expliquen las razones de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ