

**SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, DERECHO DE PETICIÓN, A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN; ASÍ COMO TRATO DIGNO DE QV PERSONA ADULTA MAYOR, ATRIBUIBLES AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

**Ciudad de México, a 21 de junio 2024**

**MTRA. BERTHA MARÍA ALCALDE LUJÁN  
DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO  
DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES  
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

*Apreciable Directora General:*

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º párrafos primero, segundo y tercero, y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º párrafo primero, 6º fracciones I, II y III, 15 fracción VII, 24 fracciones II y IV, 26, 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2023/15211/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, derecho de petición, a la igualdad y no discriminación, así como trato digno de QV.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad en términos de lo establecido en los artículos 6º, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero, y 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; 1º, 3º, 9º, 11 fracción VI, 16, 113

fracción I y párrafo último; así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 1°, 6°, 7°, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para señalar a las personas que intervinieron en los hechos, son las siguientes:

Denominación	Clave
Persona Quejosa y Víctima	QV
Persona/quejosa/cuidadora	Q
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP

4. En la presente Recomendación, la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno, autoridades, expedientes y normatividad, se hará con siglas, acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

Nombre	Siglas/acrónimo/abreviatura
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión IDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos.	CrIDH

Nombre	Siglas/acrónimo/abreviatura
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM/Constitución Federal/Constitución.
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Declaración Universal
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	LFPA
Órgano Interno de Control Específico en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE.

## I. HECHOS

5. Mediante escrito de fecha 4 de septiembre de 2023 suscrito por QV, recibido en esta Comisión Nacional en la misma fecha, señaló que es pensionada por el ISSSTE y que mediante oficio No. SP/2673/2023 del 14 de agosto de 2023, le notificaron que a partir del mes de septiembre de la misma anualidad el pago de su pensión dejaría de llevarse a cabo a través de transferencia bancaria, por lo que deberá acudir mes con mes a las instalaciones de dicho Instituto con la finalidad de que el pago de su pensión sea cubierto

a través de cheque; situación que le afecta debido a que es una persona mayor<sup>1</sup> y que para su movilidad requiere el uso de silla de ruedas.

6. Asimismo, en relación con los hechos narrados por QV se advierte que dentro de la información que adjuntó a su escrito de queja obra copia de la petición dirigida a la Encargada de la Subdelegación de Prestaciones del ISSSTE con acuse de recibido del personal de dicho Instituto de fecha 1 de septiembre de 2023; sin que, hasta el momento de la presentación de su escrito de queja en cita, no se le haya brindado respuesta por parte de la autoridad.

7. Con motivo de la queja formulada por QV, esta Comisión Nacional inició el expediente **CNDH/6/2023/15211/Q** y para la atención de su problemática se solicitó información al ISSSTE, cuya valoración lógico-jurídica será objeto de estudio en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de la presente Recomendación.

## II. EVIDENCIAS

8. Escrito de queja de QV de 4 de septiembre de 2023, el cual se recibió en este Organismo Nacional en la misma fecha, en el que señala su inconformidad con el cambio de forma de pago de su pensión, mismo que le fue notificado por parte del personal adscrito al ISSSTE el 14 de agosto de 2023, a dicho escrito adjuntó la documentación siguiente:

---

<sup>1</sup> Para esta Comisión Nacional es importante resaltar que conforme a los estándares nacionales e internacionales el término “persona mayor” y “persona adulta mayor” son aceptados a fin de referirse a aquellas personas mayores a 60 años, por lo cual serán utilizados indistintamente. Lo anterior, de conformidad con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y los Lineamientos sobre el Lenguaje Incluyente y No Sexista de este Organismo Nacional. Cfr. [https://utig.cndh.org.mx/Content/Files/sec04\\_C/Infografias/Lineamientos\\_Lenguaje\\_Incluyente.pdf](https://utig.cndh.org.mx/Content/Files/sec04_C/Infografias/Lineamientos_Lenguaje_Incluyente.pdf).

**8.1.** Oficio SP/2673/2023 del 14 de agosto de 2023, signado por AR1, por medio del cual le informó a QV que, a partir del mes de septiembre de 2023, su pago de pensión se llevaría a cabo mediante título de crédito y no por transferencia a su cuenta bancaria como se venía realizando.

**8.2.** Escrito libre del 23 de agosto de 2023, signado por QV, dirigido a AR1 por medio del cual de da respuesta a su Oficio SP/2673/2023 del 14 de agosto de 2023, y en el que le solicita se reconsidere el cambio de forma de pago de su pensión y le precisa que la fundamentación de dicha acción no guarda relación con el cambio de forma de su pago.

**9.** Oficio 0811065 del 28 de noviembre de 2023, a través del cual este Organismo Nacional solicitó a la Subdirectora de Atención al Derechohabiente del ISSSTE, información relacionada con la problemática planteada por QV.

**10.** Oficio DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/1353-5/24, del 4 de marzo de 2024, suscrito por el Jefe de Servicios en la Dirección Estratégica de información Supervisión y Evaluación del ISSSTE, a través del cual otorgó la respuesta a la solicitud de información realizada por esta Comisión Nacional, mediante el oficio 0811065 del 28 de noviembre de 2023, y en cual adjuntó la documentación siguiente:

**10.1.** Comprobante de “entrega de cheque del mes de febrero de 2024”, de fecha 2 de febrero de 2024, emitido por el ISSSTE a favor de QV, a través del cual se hace constar la entrega del título de crédito por el concepto de su pago de pensión del citado mes.

**10.2.** Comprobante de “entrega de cheque del mes de enero de 2024” de 2 de enero de 2024 emitido por el ISSSTE a favor de QV, mediante el cual se hace constar la entrega del título de crédito por el concepto de su pago de pensión del mes en cita.

**10.3.** Comprobante de cheque de fecha 5 de diciembre de 2023, en el que se acredita la entrega del título de crédito que ampara el pago de pensión correspondiente al mes de diciembre de 2023, a favor de QV.

**10.4.** Comprobante de “entrega de 1ra parte de aguinaldo 2023”, de fecha 16 de noviembre de 2023 emitido por ISSSTE, en el que se acredita la entrega del título de crédito que ampara el pago de la 1ra parte del aguinaldo 2023, a favor de QV.

**10.5.** Comprobante de “entrega de cheque del mes de octubre de 2023” de 2 de octubre de 2023 emitido por el ISSSTE a favor de QV, mediante el cual se hace constar la entrega del título de crédito por el concepto de su pago de pensión del mes en cita.

**10.6.** Comprobante de “entrega de cheque del mes de septiembre de 2023” del 1 de septiembre de 2023 emitido por el ISSSTE a favor de QV, mediante el cual se hace constar la entrega del título de crédito por el concepto de su pago de pensión correspondiente al citado mes.

**11.** Acta circunstanciada del 16 de mayo de 2024, mediante la cual personal de esta Comisión Nacional, hace constar la comunicación con Q, en la que cual manifestó ha estado acudiendo con QV a las instalaciones del ISSSTE a recoger los cheques que le son expedidos y que por su estado de salud es complicado para ella, no solo ir a recogerlo si no también acudir al Banco, lo cual es un desgaste para ella en todos los aspectos.

**12.** Oficio V6/032940 del 21 de mayo de 2024, mediante el cual personal de esta Comisión Nacional dio vista al Órgano Interno de Control Específico del ISSSTE, respecto de las presuntas irregularidades administrativas derivadas de los hechos expuestos por Q, en agravio de QV para los efectos legales correspondientes.

**13.** Acta circunstanciada del 5 de junio de 2024, mediante la cual personal de esta Comisión Nacional, hace constar la comunicación con personal adscrito al Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE, mediante el cual se confirmó que se recibió el 24 de mayo de 2024, el oficio V6/032940 del 21 de mayo de 2024 y al cual se le está brindando el trámite respectivo.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

**14.** Mediante oficio V6/032940 de 21 de mayo de 2024, personal de esta Comisión Nacional dio vista de los hechos relacionados con QV al Titular del Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE, de conformidad en lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 72 y 73 de la Ley de la CNDH, en aras de salvaguardar sus derechos y que esta autoridad, en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda, respecto de la posible responsabilidad administrativa de AR1.

**15.** Por otra parte, y derivado de los hechos materia de la presente Recomendación, no se cuenta con evidencia alguna, sobre la presentación de denuncia penal, juicio de amparo o demanda por responsabilidad patrimonial del Estado que se derive los hechos materia de la presente Recomendación.

#### **IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS**

**16.** En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico con enfoque de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH.

**17.** Lo anterior, con fundamento en el artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar violaciones a derechos humanos en agravio de QV, en razón de que personal del ISSSTE, mediante oficio SP/2673/2023 del 14 de agosto de 2023, dirigido a QV se le informó que, a partir del mes de septiembre de 2023, su pago de pensión se llevaría a cabo a través de título de crédito; situación sobre la cual la parte agraviada a través de escrito del 23 de agosto de 2023, solicitó se reconsiderara el cambio de forma de pago al que ella tenía, es decir a través de transferencia bancaria, de ahí que una vez analizado el expediente de queja **CNDH/6/2023/15211/Q**, y su evidencias, se concluye que se acreditaron violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, petición, derecho a la igualdad y no discriminación; así como trato digno; igualdad y no discriminación, mismos que se desarrollan a continuación.

##### **A. Análisis de Contexto**

**18.** El análisis del contexto puede servir para: a) valorar ampliamente los hechos y los derechos en cuestión atendiendo al contexto dentro del cual se insertan; b) comprender y valorar adecuadamente la prueba y determinar la responsabilidad; c) determinar la procedencia de ciertas medidas de reparación, y; d) como criterio orientador respecto de

la obligación de investigar los casos en cuestión.<sup>2</sup> Para la CNDH el análisis de contexto permite identificar las condiciones y los patrones que las subyacen y permite incidir en las estructuras que hacen posibles las violaciones generar propuestas para modificarlas. También hace visibles factores relevantes que modifican la comprensión de los fenómenos sociales que se investigan. De ahí que, en la presente Recomendación se desarrolla un breve análisis de contexto de las vulnerabilidades que viven las personas mayores por edad, salud y por condición sexo-genérica, esto con la finalidad de contar con herramientas que permitan identificar las causas de la discriminación, la violencia económica y las consecuencias de estas en la vida de las personas mayores, especialmente para las mujeres mayores con alguna discapacidad y que requieren acceder a su derecho a cobrar una pensión por medios digitales.

**19.** Los derechos de las personas mayores también son un mandato constitucional, de tal suerte que el estado mexicano debe implementar las medidas y acciones correspondientes que garanticen a las personas mayores su acceso. La normatividad debe posibilitar que las personas mayores logren las condiciones materiales e inmateriales para poder vivir de manera digna.

### **A.1 Personas Adultas Mayores, Vulnerabilidad y Género**

**20.** Definir a la persona mayor, no es tarea sencilla debido a que es un concepto viajero;<sup>3</sup> es decir, es dinámico, histórico y cambiante. Sin embargo, es necesario concretarlo, si bien no es permanente, sí permite situar, acotar y precisar al momento de generar política pública. Para ello, primero hay que tener claridad acerca de las diferencias entre dos

---

<sup>2</sup> Análisis de contexto en la jurisprudencia internacional de los derechos humanos, I(dh)eas, CNDH, 2021, pág.5.

<sup>3</sup> Bal, Mieke. Conceptos viajeros en las humanidades. *Estudios visuales. Ensayo, teoría y crítica de la cultura visual y el arte contemporáneo*, 2002, vol. 3, p. 28-77, disponible en: <https://www.academia.edu/download/54635705/MiekeBal-ConceptosViajeros.pdf>

conceptos claves: *envejecimiento* y *vejez*. El envejecimiento responde a un proceso, es un “*fenómeno presente a lo largo del ciclo vital desde el mismo proceso de la concepción hasta la muerte.*”<sup>4</sup> Por lo tanto, las personas día a día están envejeciendo, aunque debido a aspectos culturales, muchas veces, las sociedades no visibilizan, ni prestan atención a este proceso, en consecuencia, no se tiene una cultura de la vejez. A pesar de ello, “es una realidad que cada vez se convierte en un evento alejado de la rareza y más bien es trazador de la población mundial.”<sup>5</sup>

**21.** Ahora bien, la vejez “*se considera una etapa de la vida, cada especie está determinada por la evolución del tiempo, tiene su propia esperanza de vida y es modificada por múltiples factores, incluidos los mecanismos biológicos*”<sup>6</sup> Entonces, el tipo de vejez estará condicionada por el fenómeno del envejecimiento. Para Da Silva y González, existe “una heterogeneidad de trayectorias de envejecimiento, que dan como resultado vejezes muy diversas, tanto a nivel cultural y territorial, como en términos de identidad de género y estatus social”.<sup>7</sup>

**22.** Entonces, la vejez o las vejezes no se pueden desvincular del contexto social, cultural, territorial e histórico que las condiciona y las produce; asimismo, no es una categoría que responda únicamente a una edad cronológica, la cual, si bien marca la entrada a una etapa, no se puede abstraer de su territorio.

---

<sup>4</sup> Alvarado, Alejandra y Salazar, Ángela, Análisis del concepto de envejecimiento, *GEROKOMOS*, 2014, vol. 25, p. 57-62

<sup>5</sup> Gutiérrez B. La evolución del concepto de envejecimiento y vejez ¿Por fin hablaremos de salud en vejez en el siglo XXI?. *Salutem Scientia Spiritus* 2022; 8(4):14-22.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Ariany Da Silva, Sara Puga, Herminia González, Vejez y políticas públicas en Latinoamérica: una revisión del a literatura, *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63), 2024, p.17.

**23.** Por otra parte, Paul B. Baltes, destaca la importancia de entender dicho fenómeno de manera continua e influenciado por las experiencias a lo largo de toda la vida. Considera que el desarrollo humano está determinado por múltiples factores, como el entorno social, las relaciones interpersonales y las oportunidades de aprendizaje, y que estos continúan teniendo impacto en la senectud.<sup>8</sup>

**24.** Para fines de esta Recomendación se toma la definición de persona mayor desarrollada por la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas mayores: *“Aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor”*.

**25.** Entonces, ser persona mayor, estará determinado por múltiples factores, los cuales, van desde la cultura, hasta las condiciones de pobreza y el género que determinan el proceso de envejecimiento.

**26.** Un tema fundamental para abordar en esta Recomendación es lo referente a la violencia que se ejerce contra las personas mayores, a la cual se le ha caracterizado como abuso y maltrato, es un tema de creciente preocupación en México, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 15 de junio como el Día Mundial de la Toma de Conciencia del Abuso y maltrato sobre la vejez en la resolución 66/127 de 2012.

**27.** México fue el primer país de América Latina en realizar una encuesta nacional representativa sobre maltrato, en 2006.<sup>9</sup> Los resultados mostraron una prevalencia del

---

<sup>8</sup> Liberalesso Neri, Anita, “El legado de Paul B. Baltes a la psicología: El paradigma *life span* aplicado al desarrollo y al envejecimiento”, *Revista latinoamericana de psicología*, Colombia, volumen 39, núm 2, 2007, pp. 413-417, disponible en: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-05342007000200023](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-05342007000200023).

<sup>9</sup> Es importante mencionar que se toma esta encuesta que tiene 18 años de su publicación, dado que no se ha realizado otra, sabemos que los datos han cambiado, por lo cual se considera necesario apuntar a una encuesta en la actualidad.

maltrato del 16,2%, siendo mayor en las mujeres (18,4%) que en los hombres (12,6%) (Giraldo, 2006). Posteriormente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) llevó a cabo la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) en México, en 2011, y los resultados mostraron una prevalencia del maltrato del 12,5%. El maltrato más prevalente fue el psicológico (9,4%), seguido del económico (4,9%) (INEGI, 2011). En 2016 los resultados mostraron un incremento del maltrato, con una prevalencia del 17,3%. El maltrato psicológico continuó siendo la tipología más prevalente, con un 15,2%, seguido del financiero con un 6,3% y el físico con un 1,2% (INEGI, 2016).<sup>10</sup>

**28.** La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el maltrato hacia las personas mayores, como “un acto único o repetido que causa daño o sufrimiento a una persona de edad, o la falta de medidas apropiadas para evitarlo, que se produce en una relación basada en la confianza”.<sup>11</sup>

**29.** El Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) realizó por tercera ocasión la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México (EDIS-CM) encontró que un 6.8% de la ciudadanía considera que la edad avanzada es una causa de discriminación, el 75.3% considera que sí existe discriminación hacia este grupo de personas, y un 61.5 del porcentaje anterior considera que se les discrimina mucho a las personas mayores. Los estereotipos, los prejuicios y la discriminación son fenómenos frecuentes que viven las personas mayores, estos deben atenderse para que las instituciones encargadas de garantizar los derechos humanos no reproduzcan estereotipos, prejuicios y discriminación hacia este sector de la

---

<sup>10</sup> Consultable en: <https://www.cepal.org/es/notas/maltrato-personas-mayores-america-latina>.

<sup>11</sup> Organización Mundial de la Salud. [Envejecimiento y ciclo de vida](#).

población y con ello se prevengan violaciones a los derechos económicos y sociales de las personas mayores en México.

**30.** En el texto *Maltrato en la vejez: caracterización y prevalencia en la población mexicana* se encontró que el incremento de la prevalencia del maltrato se debe a múltiples factores que van desde el proceso de envejecimiento de la población; los riesgos crecientes de salud y de discapacidad; los cambios en la estructura familiar; la ausencia de políticas públicas, a la falta de estrategias de divulgación de información y concientización sobre el asunto, a la escasez de servicios de apoyo para atender los casos de maltrato y abandono de personas mayores, se concluye que la negligencia está invisibilizada, y normalizada al punto que las personas adultas no la consideran como una forma de maltrato.<sup>12</sup>

**31.** Cuando la violencia se naturaliza y se invisibiliza nos encontramos que las personas mayores se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la vulnerabilidad surge debido a la exposición a riesgos junto con la incapacidad para enfrentarlos y la inhabilidad para adaptarse activamente a sus consecuencias (CEPAL- ECLAC, 2002).

**32.** La vulnerabilidad de las personas mayores tiene como consecuencias la exposición al riesgo, esto es grave dado que las personas mayores principalmente son vulnerables económica, social e institucionalmente.

**33.** Para esta Recomendación es útil el termino de vulnerabilidad social que es definida por la CEPAL como aquella relacionada con los grupos socialmente vulnerables, cuya identificación obedece a diferentes criterios: algún factor contextual que los hace más

---

<sup>12</sup> Giraldo Rodríguez, Liliana, “*Maltrato en la vejez: caracterización y prevalencia en la población mexicana*”, en Cepal, *Notas de Población* N° 109, (julio-diciembre de 2019), pp. 119-146.

propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal, el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido (edad, sexo, condición étnica) que se supone les confiere riesgos o problemas comunes.

**34.** Finalmente abordaremos la perspectiva de género que nos permite situar las condiciones de desigualdad, las asimetrías de poder y la vulnerabilidad que viven las mujeres mayores, el maltrato y la violencia están estrechamente ligados a las relaciones desiguales entre mujeres y hombres en otras etapas de su vida, que en muchos casos vienen desde la infancia, y van a repercutir en la vida adulta y cuando se es persona mayor. Las mujeres mayores estarán mayormente en desventaja en términos de bienestar social, económico y psicológico. Por ejemplo, menores niveles de educación asociados a estereotipos que privilegiaban la asistencia escolar de los niños sobre las niñas, y que en la edad adulta significaron menores oportunidades de incorporarse como fuerza laboral calificada. Relacionado con lo anterior, un mayor riesgo de sufrir pobreza en la vejez a causa de las menores oportunidades de incorporarse a trabajos remunerados y de acumular ahorros debido a la carga del trabajo doméstico no remunerado que obstaculizó su inserción en el mercado laboral; así como un menor acceso a la propiedad de recursos productivos y vivienda. Adicionalmente, la carga reproductiva asociada a una fecundidad alta puede repercutir en la salud de las mujeres debido al desgaste ocasionado, que se suma a los cambios biológicos en la etapa post reproductiva que incrementan el riesgo de enfermedades crónicas como la diabetes y la hipertensión arterial<sup>13</sup>.

**35.** Para finalizar este apartado hay que apuntar que las personas mayores viven maltrato, acoso y discriminación de las instituciones creadas para su bienestar y que les

---

<sup>13</sup> Instituto Nacional de las Mujeres. Situación de las personas mayores en México

garanticen sus derechos humanos, especialmente los derechos económicos y sociales, es de importancia que las personas servidoras públicas identifiquen las problemáticas, las circunstancias y las situaciones que una persona vive cuando es mayor. No pasa inadvertido que, el mismo sentido, a nivel internacional la Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 15 de junio como Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez, mediante su resolución 66/127.<sup>14</sup>

**36.** Las instituciones de salud, de seguridad social, solo por nombrar las que están vinculadas directamente a este caso, reproducen estereotipos, violencias y discriminación cuando quieren obligar a las personas mayores a salir de su casa a recoger-cobrar un cheque, obviando la situación particular de la persona mayor, para este caso es una mujer de más de 80 años, su movilidad es limitada al requerir de una silla de ruedas y/o una andadera, y además la persona que la cuida es también una persona mayor. De acuerdo con lo anterior es fundamental que las instituciones de salud y bienestar tomen en cuenta las diversas situaciones de vulnerabilidad para prestar los servicios que les confiere la normatividad nacional como la Ley de los Derechos de las Personas Mayores que establece un decálogo con los principales derechos que deben ser respetados, privilegiando a todas las personas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento.

## **B. Derecho a la Legalidad y Seguridad Jurídica**

**37.** El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad, garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución,

---

<sup>14</sup> Cfr. <https://www.gob.mx/issste/articulos/dia-mundial-de-toma-de-conciencia-del-abuso-y-maltrato-en-la-vejez-38286?idiom=es#:~:text=La%20Asamblea%20General%20de%20la,mediante%20su%20resoluci%C3%B3n%2066%2F127.&text=Representa%20el%20d%C3%ADa%20del%20a%C3%B1o,s>

que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, de los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica.

**38.** La seguridad jurídica 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.<sup>15</sup> En otras palabras, significa *“que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas”* <sup>16</sup>.

**39.** El artículo 14 de la Constitución Federal, en su párrafo primero, establece que *“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”*.

**40.** El artículo 16 Constitucional, párrafo primero, determina que: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en*

---

<sup>15</sup> CNDH. Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 31.

<sup>16</sup> Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.

*cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo”.*

**41.** Las disposiciones que obligan a 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, 21, 25.1 y 25.2, c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

**42.** Los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales limitan el actuar de la autoridad por las normas que facultan a las mismas a conducirse en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realice. Este criterio fue establecido por la SCJN en la tesis de jurisprudencia Constitucional 2a./J. 106/2017 (10a.).<sup>17</sup>

**43.** 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

---

<sup>17</sup> “DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.”

concretas, y fundamentalmente, de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.<sup>18</sup>

**44.** 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.<sup>19</sup>

**45.** 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 apremian fomentar el estado de derecho y a crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.<sup>20</sup>

**46.** En el caso concreto de QV, se aprecia que se le notificó a través de oficio de fecha 14 de agosto de 2023, que a partir del mes de septiembre de 2023, el pago de su pensión dejaría de llevarse a cabo a través de transferencia bancaria, por lo que debería acudir mes con mes a las instalaciones de dicho Instituto con la finalidad de que el pago de su

---

<sup>18</sup> CNDH. Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 33.

<sup>19</sup> Ibidem. p. 34.

<sup>20</sup> CNDH. Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 140.

pensión sea cubierto a través de cheque o título de crédito; lo anterior, fue fundamentado con lo dispuesto en el artículo 50, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**47.** Asimismo, es importante precisar que QV indicó ser una persona mayor; desde el 1 de enero de 1995, se le concedió una pensión por parte del ISSSTE. Por sus padecimientos médicos se le dificulta su movilidad ya que requiere el uso de silla de ruedas; no obstante Q indicó a personal de esta Comisión Nacional que es su principal cuidadora, quien también es persona adulta mayor; por lo anterior, AR1 debió tomar en cuenta la atención que como grupo prioritario debe tener la parte agraviada para poder realizar el cambio en la forma de pago de su pensión.

**48.** A través de solicitud de información dirigida a PSP1, este Organismo Nacional solicitó se señalaran las razones, así como el fundamento jurídico por el cual se llevó a cabo el cambio de forma de pago de transferencia bancaria a cheque; circunstancias sobre las cuales, mediante oficio del 4 de marzo de 2024, PSP2 brindó respuesta e informó lo siguiente: “...*Ahora bien, si bien es cierto que: “NO HAY PRECEPTO QUE ESTABLEZCA EL METODO DE PAGO” por lo que el pago podrá efectuarse conforme a lo determine la subdelegación de Prestaciones, por lo anteriormente mencionado es importante precisar que la pensión de QV se ha pagado mes con mes por lo que no se violentado los derechos de la pensionada, ni a lo consagrado en tratados internacionales, así como a la propia constitución...*” (sic).

**49.** Al respecto, cabe destacar que un acto administrativo consiste en una manifestación unilateral de voluntad en la que el ISSSTE, como Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal el cual goza de personalidad y patrimonio propio, por lo que en ejercicio de su potestad administrativa crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación

jurídica; ahora bien, para que un acto administrativo tenga validez debe de contar con los elementos y requisitos establecidos en el artículo 3° de la LFPA<sup>21</sup>.

**50.** En ese sentido, y en relación a la problemática planteada por QV resulta aplicable lo establecido en la fracción V) del citado artículo 3° de la LFPA, el cual estipula que son elementos y requisitos del acto administrativo estar fundado y motivado; situación que no se aprecia en el presente caso, ya que como antes se manifestó personal adscrito a dicho Instituto en respuesta a la solicitud de información formulada por esta Comisión Nacional indicó que no hay un precepto que establezca el método de pago de las pensiones.

**51.** Aunado a que, en el oficio del 14 de agosto de 2023, por medio del cual le informan a QV que, a partir del mes de septiembre de 2023, el pago de su pensión dejaría de llevarse a cabo a través de transferencia bancaria, en la cual sustentaron que dicha determinación se funda y motiva conforme a lo establecido en el artículo 50, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, disposición que textualmente señala lo siguiente:

---

<sup>21</sup> Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo: I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; V. Estar fundado y motivado; VI. (Se deroga); VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley; VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; X. Mencionar el órgano del cual emana; XI.- (Se deroga); XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión; XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

*"El Instituto podrá ordenar en cualquier tiempo, la verificación y autenticidad de los documentos y la justificación de los hechos que hayan servido de base para conceder una Pensión. Asimismo, se podrá solicitar al interesado o a las Dependencias o Entidades, la exhibición de los documentos que en su momento se pudieron haber presentado para acreditar la Pensión. Cuando se descubra que los documentos son falsos, el Instituto, con audiencia del interesado, procederá a la respectiva revisión y en su caso, denunciará los hechos al Ministerio Público para los efectos que procedan."*

**52.** Asimismo, es posible observar que dicha disposición aplica a casos en los cuales el ISSSTE requiere verificar información relacionada con la validez de documentación que sirve de base para el otorgamiento de una pensión, y no así para fundamentar ni motivar el cambio de una forma de pago a un pensionado, además de considerar que el caso de QV llevaba más de 28 años cubriéndosele a través este medio. Ahora bien, es de señalar que su condición de salud; por ser una persona mayor y que además cuenta con una discapacidad; circunstancia que se hizo de su conocimiento a ese Instituto mediante escrito libre presentado el 23 de agosto de 2023.

**53.** Por lo que, el acto administrativo realizado por la autoridad debió estar fundado y motivado, de conformidad con el artículo 3, de la fracción V de la LFPA, toda vez que esta formalidad tiene su origen en la racionalización del poder público, en ese sentido, la fundamentación remite a su vinculación con el derecho que faculta al ISSSTE a emitir dicho acto; mientras que la motivación es la justificación se sustenta dicha facultad y la determinación a la cual se allegó el Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene de la Subdelegación de Prestaciones de ese Instituto para dar respuesta a QV, lo cual no aconteció.

**54.** En virtud de ello, se desprende que las personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE están obligados a actuar bajo los estándares de diligencia que exige la normatividad que rige la prestación de los servicios de salud y seguridad social conforme

a sus respectivas facultades y competencias; su ejercicio debe sujetarse a limitaciones y condicionamientos establecidos por las normas jurídicas nacionales e internacionales.

**55.** Del análisis a lo anterior, se desprende que el acto administrativo mediante el cual AR1 quiere hacer efectivo el cambio de forma de pago de la pensión de QV, no se encuentra fundado y motivado de conformidad con el artículo 3, de la fracción V, de la LFPA; lo cual contraviene los artículos 14 y 16 constitucionales.

### **C. Derecho de Petición**

**56.** El artículo 8° de la CPEUM establece que “los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, dé manera pacífica y respetuosa [...] A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

**57.** La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre estipula en su numeral XXIV que “*toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular y el de obtener pronta resolución*”.

**58.** Por su parte, la CrIDH ha sostenido que el Estado debe, a través de la entidad correspondiente y en el plazo de seis meses, entregar la información solicitada por las víctimas, en su caso, o adoptar una decisión fundamentada al respecto, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de sus derechos.

**59.** Así, el artículo 17 de la LFPA establece que, “*salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres*

*meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda”.*

**60.** En ese sentido las autoridades del Estado mexicano se encuentran obligadas a dar contestación a las solicitudes formuladas en el término más breve posible, que por regla general no podrá exceder de tres meses para ser respondida.

**61.** En cuanto a los hechos planteados por QV, se advierte que, mediante escrito libre de fecha 23 de agosto de 2023, solicitó a AR1, que en seguimiento a su Oficio SP/2673/2023 del 14 de agosto de 2023, se reconsidere el cambio de forma de pago de su pensión de emisión de cheque por transferencia bancaria, ya que dicha petición la realizó el 1 de septiembre de 2023, misma fue recibida por la Subdelegación de Prestaciones Zona Sur del ISSSTE en la misma fecha.

**62.** Al respecto, personal adscrito a esta Comisión Nacional con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3º, primer párrafo, 34, 38, 67, primer párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como, 113, y 114, primer párrafo, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con la finalidad de esclarecer los hechos señalados por QV, a través de solicitud de información con número de oficio 081065 del 28 de noviembre de 2023; dirigida a PSP1 y con acuse de recibido del 4 de diciembre de 2023, por parte del Área de Control de Gestión Subdirección de Atención al Derechohabiente del ISSSTE, en el cual este Organismo Nacional, le solicitó: *“se manifestara sí ya se le brindó respuesta a dicha petición, en caso de que no sea así señale la razón y el fundamento jurídico por el cual no se ha llevado a cabo; adjuntara acuse de recibido o bien a donde podría acudir la parte quejosa con la finalidad de que se le brinde dicha respuesta”*; circunstancias sobre las cuales, mediante oficio del 4 de marzo de 2024, suscrito por PSP2, se brindó

respuesta a la solicitud de información formulada por parte de esta Comisión Nacional, sin que se haya realizado manifestación alguna a dicho planteamiento.

**63.** Ante lo antes descrito, esta Comisión Nacional advierte que en el oficio de fecha 4 de marzo de 2024, suscrito por PSP2, no se hizo señalamiento alguno en relación con la información solicitada mediante el citado oficio 081065 del 28 de noviembre de 2023. En consecuencia, y ante su silencio administrativo, con fundamento en los artículos 38, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 114, párrafo segundo del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos esta Comisión Nacional, se estima procedente dar por ciertos los hechos antes señalados por la omisión de AR1 de no brindar respuesta a la petición de QV, el cual tiene fecha de recibido del 1 de septiembre de 2023, por la Subdelegación de Prestaciones Zona Sur del ISSSTE.

#### **D. Derecho al Trato Digno Debido a la Situación de Vulnerabilidad de QV**

**64.** La dignidad humana es un derecho humano y un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica que debe ser respetada en todo caso, cuya importancia resalta por ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos humanos, entendiéndola como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y a no ser degradada; siendo reconocida en los artículos 1 último párrafo; 2 apartado A, fracción II, 3, fracción II, inciso c), y 25 de la CPEUM<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> SCJN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Décima Época, 1a./J. 37/2016, DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA, Registro digital: 2012363.

**65.** La Comisión Nacional se ha referido a este derecho en otras Recomendaciones como la prerrogativa que tiene toda persona a que se le permita hacer efectivas las condiciones jurídicas, materiales, de trato, acordes con las expectativas en un mínimo de bienestar reconocidas por el orden jurídico. Lo que implica el derecho para la persona titular que tiene como contrapartida la obligación de todo servidor público de omitir las conductas que vulneren esas condiciones de privilegio, particularmente los tratos humillantes, vergonzosos o denigrantes y que coloquen a la persona en esta condición de no hacer efectivos sus derechos, teniéndose como bien jurídico protegido un trato respetuoso dentro de las condiciones mínimas de bienestar.

**66.** También se ha definido a la dignidad como *“el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada”*.

**67.** Al respecto, esta Comisión Nacional aprecia que QV indicó ser una persona adulta mayor de más de 80 años de edad, desde el 1 de enero de 1995, se le concedió una pensión por parte del ISSSTE, por sus padecimientos médicos se le dificulta su movilidad ya que requiere el uso de silla de ruedas, no obstante estas condiciones Q, quien preciso a personal adscrito este Organismo Nacional es su principal cuidadora, quien también es persona adulta mayor; por lo que AR1 debió tomar en cuenta la condición etaria, la situación de salud para realizar cambios en la forma de pago.

**68.** No obstante, la forma de pago vía transferencia bancaria que se venía desarrollando desde hace más de 28 años, y que ahora tiene que acudir mes con mes a recoger dicho cheque directamente a la Jefatura de Servicios de Recursos Financieros, aunado a que se aprecia que los montos que percibe en concepto de pensión pueden ponerla en un riesgo; lo cual expone tanto a QV como Q a ser víctimas de algún delito durante el cobro

del cheque y traslado de regreso a su domicilio; lo anterior, son hechos que transgreden su derecho a un trato digno como persona mayor y persona con discapacidad.

### **E. Derecho a la Igualdad y No Discriminación**

**69.** Los artículos 1°, párrafos primero, tercero y quinto, y 4°, 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; 2°, 3° y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2° y 3° del Pacto Internacional DESC. En el Sistema Interamericano, destaca el II de la Declaración Americana; 1° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), así como 3° del Protocolo de San Salvador.

**70.** En específico en el artículo 1°, en sus párrafos primero, tercero y quinto de la CPEUM, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, 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; además, se reconoce el derecho humano a la igualdad y prohíbe cualquier tipo de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

**71.** Por su parte el artículo 4° Constitucional, párrafo primero, establece el principio de igualdad jurídica al señalar que, todas las personas son iguales ante la ley; sin embargo, esto no es suficiente para que en los hechos suceda tal igualdad, por lo que este principio, actualmente no puede ser entendido sin otro denominado “igualdad sustantiva”, consistente en la creación e implementación de políticas públicas y acciones afirmativas que promuevan reducir las brechas de desigualdad histórica entre las personas.

**72.** La CrIDH en el Caso Yatama vs. Nicaragua, refiere 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...*”

**73.** En el mismo sentido, en el artículo 1, párrafo segundo de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, Discriminación, se señala que la discriminación puede estar basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra.

**74.** El Estado mexicano prevé en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 1, fracción III que: “[...] *se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con 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, [...] o cualquier otro motivo*”.

**75.** En relación con la problemática de QV, de la información que se hizo llegar a esta Comisión Nacional por parte de personal adscrito al ISSSTE, se manifestó que: “...*derivado de la supervisión y revisión al otorgamiento de las pensiones realizadas por*

*las áreas competentes de este Instituto, se detectaron diversas pensiones que exceden el tope máximo de percepción mensualmente, encontrándose en dicho supuesto [...] motivo por el cual se llevó a cabo el cambio de modalidad de pago[...] así mismo por ser una persona de edad avanzada, no se tenía certeza de la supervivencia..." (sic); lo cual demuestra una clara discriminación por su edad de QV.*

**76.** No obstante, que a través de solicitud de información dirigida a PSP1 este Organismo Nacional solicitó se manifestara, todas y cada una de las medidas que se han implementado a favor de QV, considerando que es una persona mayor con discapacidad; ahora bien, mediante oficio del 4 de marzo de 2024, suscrito por PSP2, se brindó respuesta a la solicitud de información formulada por esta Comisión Nacional, sin que se haya realizado manifestación alguna al respecto por parte de personal adscrito al ISSSTE.

**77.** En consecuencia, se aprecia que existen dos circunstancias sobre QV que está siendo señaladas por personal adscrito al ISSSTE para llevar a cabo el cambio de forma de pago, el primero es el monto de pensión que percibe, esto es que excede el tope máximo de percepción mensual, mismo que no aplica a su caso, ya que su pensión no está tasada en Unidad de Medida de Actualización; sino en base al salario mínimo vigente y la segunda es que al señalarse que para comprobar su supervivencia es necesario que mes con mes acuda a recoger su cheque.

**78.** Aunado a que, como antes ya se señaló QV es una persona mayor; que por sus padecimientos médicos se le dificulta su movilidad ya que requiere el uso de silla de ruedas y que para su traslado requiere el apoyo de Q, quien también es persona mayor, lo cual está generando tanto a la víctima como a su cuidadora cargas desproporcionadas para hacer efectivo el pago de la pensión de la parte agraviada. En consecuencia, se aprecia que QV, recibió un trato distinto por las circunstancias antes señaladas

vulnerando con ello su derecho a la igualdad y no discriminación consagrados en los artículos 1°, párrafos primero, tercero y quinto, y 4°, párrafo primero de la CPEUM; 1°, 2° y 7 de la Declaración Universal; 2°, 3° y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2° y 3° del Pacto Internacional DESC, 1° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 3° del Protocolo de San Salvador, por parte de las personas servidoras públicas del ISSSTE, principalmente AR1, involucradas en los hechos materia de la presente Recomendación.

## **F. Cultura de la Paz**

**79.** La Asamblea General de las Naciones Unidas examinó el proyecto titulado “Hacia una cultura de paz” en sus períodos de sesiones quincuagésimo y quincuagésimo primero en relación con el tema titulado “Cuestiones relativas a los derechos humanos” (Resoluciones 50/173 y 51/101)”.

**80.** El tema titulado “Hacia una cultura de paz” fue incluido en el programa del quincuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea, celebrado en 1997, a solicitud de varios Estados (A/52/191). El año 2000 se proclamó Año Internacional de la Cultura de la Paz (resolución 52/15).

**81.** En su quincuagésimo tercer período de sesiones, la Asamblea General proclamó el período comprendido entre los años 2001 y 2010, Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (resolución 53/25), y aprobó la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (resolución 53/243). En esta Declaración se sientan las bases conceptuales de la cultura de paz, así como las directrices y medidas para su desarrollo.

**82.** “La cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes y comportamientos que reflejan el respeto a la vida, al ser humano y su dignidad. Que pone en primer plano los

derechos humanos, el rechazo a la violencia en todas sus formas y la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, así como la comprensión entre los pueblos, los colectivos y las personas”.

**83.** En la actualidad, veintitrés años después de la aprobación de la “Declaración y Programa de Acción de Cultura de Paz”, la cultura de paz está teniendo un gran avance 67/81 a nivel global; numerosas organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas de los distintos niveles, administraciones locales, estatales y federales, de todo el mundo, llevan a cabo proyectos y acciones de todo tipo para el fomento de una cultura de paz.

**84.** Este Organismo Nacional mediante esta Recomendación y las medidas de reparación a través de las medidas de no repetición solicitadas, contribuyen a la construcción de una paz estable y permanente, que consolide la transformación de la sociedad y fortalezca la confianza en sus instituciones, en pro de la dignidad y los derechos humanos de las personas y en contra de la violencia en todas sus formas.

### **G. Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas**

**85.** Como ha quedado acreditó en la presente Recomendación, AR1 vulneró en agravio de QV, a sus derechos a la legalidad y seguridad jurídica, derecho de petición, a la igualdad y no discriminación, así como al trato digno.

**86.** Consecuentemente, este Organismo Constitucional Autónomo considera que existe evidencia suficiente para concluir que AR1, inobservó los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia que rigen el servicio público, previstos en el artículo 7, fracciones I y II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que establece de forma genérica, que todas las personas servidoras públicas deben observar en el

desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público; y que, para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

**87.** Por lo tanto, con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B, de la CPEUM; 6º, fracción III, 71, párrafo segundo y 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuentan con las evidencias suficientes para acreditar posibles actos y/u omisiones posibles actos constitutivos de responsabilidad administrativa, por lo que esta Comisión Nacional, en el ejercicio de sus facultades y atribuciones, mediante oficio V6/032940 de 21 de mayo de 2024, dio vista al Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE, a fin de que se inicie la investigación administrativa correspondiente en contra de AR1 y del personal que resulte involucrado con motivo de las observaciones realizadas en la presente Recomendación.

#### **H. Responsabilidad Institucional**

**88.** Conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “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.”.

**89.** La promoción, el respeto, protección y garantías de derechos humanos reconocidas en el artículo citado, también se consideran en los distintos tratados y convenciones de

derechos humanos suscritos por el Estado mexicano. Por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados. El contenido de las obligaciones y las acciones que el Estado debe realizar para cumplirlas ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la CrIDH y aquellos que conforman del Sistema Universal de las Naciones Unidas.

**90.** Cuando las autoridades incumplen con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponda de manera específica a las personas servidoras públicas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos. Esta Comisión Nacional ha sostenido aun cuando las personas titulares de una dependencia de gobierno no hayan participado en los hechos, tienen el deber institucional de atender y responder a las víctimas. Lo anterior, con independencia de la responsabilidad individual que pueda derivarse en el caso en particular.

**91.** En el presente caso, se advierte la inexistencia de una normatividad interna en el cual se contemple la forma de pago de las pensiones y los supuestos en los cuales puede darse un cambio en el método de pago, considerando la situación de vulnerabilidad que pueden tener las personas pensionadas, principalmente al tratarse de personas adultas mayores o personas con discapacidad; lo cual genera una incertidumbre jurídica a las personas pensionadas y puede generar cargas desproporcionadas al momento de realizar el cobro de la pensión respectiva a la que tengan derecho.

## I. Reparación Integral del Daño y Formas de dar Cumplimiento

**92.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, de responsabilidad institucional en la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado con el hecho victimizante que causo las violaciones a derechos humanos, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

**93.** El referido artículo 1º, párrafo cuarto de la citada Ley General de Víctimas, establece que: *La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.*

**94.** Igualmente, es aplicable al caso, lo previsto en 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.”

#### **i. Medidas de restitución**

**95.** Los artículos 27, fracción I y 61 de la Ley General de Víctimas, establecen que las medidas de restitución buscan devolver a la víctima a la situación anterior a violación de sus derechos humanos, tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos, es decir que, para esta Comisión Nacional dicha restitución deberá ser atendida por el ISSSTE a través de la reparación del daño por las violaciones a sus derechos humanos, por lo que es necesario que ese Instituto lleve a cabo de inmediato y con prioridad las acciones necesarias y conducentes para que sin mayores dilaciones, omisiones se haga efectivo el pago correspondiente a la pensión de QV a través de transferencia bancaria. Lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento al primer punto recomendatorio.

#### **ii. Medida de satisfacción**

**96.** De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, punto 22, y la Ley General de Víctimas, en su artículo 73, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas; se puede realizar mediante medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones y el inicio de las investigaciones penales y administrativas a las autoridades y a las personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

**97.** El Instituto deberá colaborar ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presentó

ante el Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE, a fin de que se inicie el proceso administrativo que corresponda en contra de AR1, por las acciones y omisiones señaladas en el cuerpo de la presente Recomendación, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo conducente, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

### **iii. Medidas de no repetición**

**98.** Las medidas de no repetición se encuentran descritas en los artículos 27 fracción V, 74 fracciones VII y IX y 75 de la Ley General de Víctimas; asimismo, en el artículo 23 de las Directrices; estas consisten en implementar las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de Derechos Humanos no vuelvan a ocurrir.

**99.** En esa tesitura, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, el ISSSTE debe adoptar todas las medidas para que en un lapso no mayor de seis meses, se elabore el proyecto de modificación a su normatividad interna en el cual se contemple la forma de pago de las pensiones y los supuestos en los cuales puede darse un cambio considerando la situación de vulnerabilidad que pueden tener las personas, con la finalidad de que sea armonizado y se cumpla con las obligaciones derivadas de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, la CPEUM y la jurisprudencia nacional e internacional en materia del derecho a la seguridad jurídica, petición, trato digno e igualdad y no discriminación. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero.

**100.** De igual forma, el ISSSTE deberá implementar en el plazo de seis meses, contados a partir del día siguiente de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación, los cuales deberán estar relacionados con

los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, derecho de petición, a la igualdad y no discriminación, así como trato digno, debiendo observar para ello lo expuesto en el presente instrumento recomendatorio, el cual debe estar dirigido al personal responsable de tramitar, resolver y atender posibles cambios de forma de pago de las pensiones en la Delegación Regional Zona Sur del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en particular a AR1, así como del personal de la Dirección Estratégica de Información, Supervisión y Evaluación en dicho Instituto, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos. Además, deberá incluir, un programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Para con ello estar en posibilidad de dar cumplimiento al cuarto punto recomendatorio.

**101.** En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las garantías de no repetición previamente descritas, constituyen una oportunidad para que las autoridades en el respectivo ámbito de sus competencias puedan fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, en consecuencia, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía, así como la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

**102.** En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted, Directora General del ISSSTE, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Se realicen de inmediato y con prioridad las acciones necesarias y conducentes para que, sin mayores dilaciones y omisiones se haga efectivo el pago correspondiente a la pensión de QV a través de transferencia bancaria, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento

**SEGUNDA.** Deberá colaborar ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presentó ante el Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE, con el fin de que se inicie el proceso administrativo que corresponda en contra de AR1, por las acciones y omisiones señaladas en el cuerpo de la presente Recomendación, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo conducente, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite dicha colaboración.

**TERCERA.** Proponga a la autoridad competente, conforme al procedimiento que corresponda, el proyecto de modificación a su normatividad interna en el cual se contemple la forma de pago de las pensiones y los supuestos en los cuales puede darse un cambio considerando la situación de vulnerabilidad que pueden tener las personas, con la finalidad de que sea armonizado y se cumpla con las obligaciones derivadas de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, la CPEUM y la jurisprudencia nacional e internacional en materia del derecho a la seguridad jurídica, petición, trato digno e igualdad y no discriminación. Hecho lo anterior, se envíe a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

**CUARTA.** Se imparta en el término de seis meses, después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación, los cuales deberán estar relacionados con los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, derecho de petición, a la igualdad y no discriminación, así como trato digno, debiendo observar para ello lo expuesto en el presente instrumento recomendatorio, el cual debe estar dirigido al personal responsable de tramitar, resolver y atender posibles cambios de forma de pago de las pensiones en la Delegación Regional Zona Sur, en particular a AR1, así como del personal de la Dirección Estratégica de Información, Supervisión y Evaluación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos. Además, deberá incluir, un programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíe a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

**QUINTA.** Se designe a la persona servidora pública de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

**103.** 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 en el ejercicio de las facultades que expresamente le confiere la ley como de obtener, en términos del artículo 1º párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes

para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

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

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

**106.** Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, 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, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

**PRESIDENTA**

**MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**

**MCOMP**