



COMISION ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
V E R A C R U Z

Expediente: DAM-0264/2016 y sus acumulados
Recomendación 16/2016

Caso: Retraso injustificado en el pago de las pensiones de 707 derechohabientes del Instituto de Pensiones del Estado

Autoridades responsables: Instituto de Pensiones del Estado y Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado

Quejosos: 215 pensionados de la delegación de Xalapa; 40 de la delegación de Coatzacoalcos; 134 de la delegación de Tuxpan; 16 de la delegación de Tantoyuca; 128 de la delegación de Córdoba; 58 de la delegación Orizaba; 23 de la delegación de Pánuco y Pueblo Viejo; 68 de la delegación de Veracruz; 19 de la delegación de Coatepec; y 6 de la delegación de Tuxpan

Derecho humano violado: Derecho a la seguridad social; Derecho a la protección de las personas adultas mayores

Contenido

Proemio y autoridad responsable	1
I. Relatoría de hechos	2
II. Situación jurídica.....	6
Competencia de la CEDH	6
III. Planteamiento del problema	7
IV. Procedimiento de investigación	7
V. Hechos probados	8
VI. Derechos violados	8
Derechos a la seguridad social y a la protección de las personas adultas mayores.....	9
VII. Posicionamiento de la Comisión frente a la violación de los derechos humanos	16
VIII. Obligación de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos	16
Garantías de no repetición.....	18
IX. Recomendaciones específicas	19
RECOMENDACIÓN N° 16/2016.....	19

Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa, Enríquez, Veracruz, a los dieciocho días del mes de julio de dos mil dieciséis, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Segunda Visitaduría General de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita, en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la Constitución o CPEUM), 4 párrafo octavo y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de Comisión Estatal de Derechos Humanos, 1, 5, 16, 17 y 168 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, constituye la **RECOMENDACIÓN 16/2016**, que se dirige a las autoridades siguientes, en carácter de responsables:
2. **Al Director General del Instituto de Pensiones**, de conformidad con los artículos 2 fracciones I y II y 25 de la Ley No. 287 de Pensiones del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave; 2, 4 fracción IV y 41 fracciones 1, II y XI del Reglamento Interior del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que señalan que el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Paraestatal que goza de autonomía de gestión para el debido cumplimiento de su objetivo y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; así mismo, que el Director General tendrá a su cargo la conducción y ejecución de las acciones operativas del Instituto conforme a su Ley y Reglamento Interno, teniendo entre sus facultades el representarlo en todos los actos que requieran su intervención.
3. **Al Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz**, que de conformidad con los artículos 186, 189, 190, 191 y 230 inciso b) del Código Financiero para el Estado de Veracruz; 19 y 20 fracciones VIII, XII, XIII y XIV, y 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, es la dependencia encargada de coordinar las ministraciones mensuales a los órganos y dependencias, en concordancia con el numeral 20 fracciones I y IV de la Ley No. 287 de Pensiones del

Estado de Veracruz, que señalan que ésta es la encargada de realizar las retenciones y posterior envío de los montos provenientes de cuotas y aportaciones al Instituto de Pensiones del Estado.

4. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 167 del Reglamento Interno de este Organismo Estatal de Derechos Humanos, se procede al desarrollo de los rubros que a continuación se detallan:

I. Relatoría de hechos

5. El siete de marzo de dos mil dieciséis, 215 pensionados de la delegación de Xalapa; 40 de la delegación de Coatzacoalcos; 134 de la delegación de Tuxpan; 16 de la delegación de Tantoyuca; 128 de la delegación de Córdoba; 58 de la delegación Orizaba; 23 de la delegación de Pánuco y Pueblo Viejo; 68 de la delegación de Veracruz; 19 de la delegación de Coatepec; y 6 de la delegación de Tuxpan, solicitaron la intervención de este Organismo para que investigara los hechos que narran en sus escritos, atribuidos al Instituto de Pensiones del Estado (en adelante IPE), a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (en adelante SEFIPLAN) y al Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, mismos que consideran, vulneran sus derechos humanos; como a continuación se detalla:

5.1. “[...] Vengo por este conducto, a presentar QUEJA en contra de: a).-C. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. b).- Miembros del Consejo Directivo del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz. c).- C. Director General del Instituto de Pensiones del Estado de Pensiones del Estado de Veracruz. d).- C. Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz. Por los actos y omisiones que indico a continuación, y que configuran violaciones a Derechos Humanos que deben ser investigadas, sancionadas y reparadas.

5.2. Al respecto, someto a la consideración de esa H. Comisión los siguientes hechos:

5.3. 1.- Desde [...] me encuentro gozando de una pensión que debe cubrir el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz. El monto de la pensión se paga a los pensionados por medio de depósito a cuenta bancaria, o bien por medio de cheque nominativo, que se me cubra por medio de depósito a tarjeta, cheque o cuenta bancaria.

5.4. 2.-Debiendo ser cubierta mensualmente dicha pensión, el último día hábil cada mes, el caso es que, sufro reiterados retrasos en mi pago por parte del IPE, lo que ha sido del conocimiento público, a través de muy diversos medios de comunicación. A quienes se cubre la pensión por medio de cheques, se les ha llegado a entregar cheques sin fondos

suficientes. Y también ha sido públicamente conocido, que en múltiples ocasiones se han suscrito acuerdos con el Gobierno del Estado de Veracruz, en las que éste se ha comprometido a regularizar el pago de las pensiones que debe cubrir el IPE, sin que, obviamente, se hayan cumplido los compromisos contraídos. El citado Instituto de Pensiones del Estado, la única explicación que expresa a quienes nos vemos en la necesidad de acudir ante éste para reclamar la falta de pago oportuno de la pensión, es que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado **retiene** indebidamente los recursos económicos destinados a cubrir la pensión.

- 5.5. También fue del público conocimiento, que ante el retraso en el pago de nuestros emolumentos del día 23 de diciembre de 2015, los pensionados nos vimos en la necesidad de hacer pública nuestra protesta, en la calle de Enriquez de la ciudad de Xalapa, Veracruz, en ejercicio de nuestros derechos fundamentales de reunión y expresión, de manera pacífica. Sin embargo, como se consignó en múltiples medios de difusión, fuimos agredidos por la fuerza pública del Estado, lo que derivó en la intervención de los organismos protectores de Derechos Humanos.
- 5.6. Todo precedente, deja en claro en primer lugar, que los constantes retrasos en el pago de la pensión a favor de los jubilados, como quien esto suscribe, son ya un hecho **público y notorio**.
- 5.7. 3.-La omisión de pagar oportunamente mi pensión, vulnera mis garantías individuales y derechos humanos; al respecto, me permito puntualizar:
- 5.8. a).-Son violentados, en primer término, mis derechos fundamentales emanados de los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que no debo ser privado de mis derechos sino de conformidad con la ley y con las formalidades esenciales, y que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.
- 5.9. En el caso, resulta palmaria la violación a mis derechos fundamentales, cuenta habida de que la omisión de cubrir de manera puntual mi pensión, carece absolutamente de fundamentación y motivación. Por el contrario, precisamente las disposiciones emanadas de la Ley de Pensiones del Estado, imponen el deber ineludible de cubrirme de manera completa y oportuna el monto de mi pensión.
- 5.10. De igual forma, el proceder de las autoridades señaladas como responsables, priva de facto-*contra la ley*-de manera totalmente inconstitucional, de mi derecho de obtener de manera oportuna el pago de la pensión a la que tengo derecho, **poniendo en riesgo mi subsistencia**, toda vez que dependo de mi pensión para cubrir alimentos y medicinas.
- 5.11. B).- Se vulnera mi derecho fundamental a la seguridad social, consagrado a mi favor, también en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 5.12. Efectivamente, las responsables, con su inconstitucional proceder, vulneran en mi perjuicio las garantías sociales consagradas en el Artículo 123, Apartado “B”, que en su fracción XI dispone “La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y **la jubilación**, la invalidez, vejez y muerte, y esto es así,

porque durante los días en que se retrasa el pago de mi pensión, de facto, se me restringe el goce de este derecho fundamental.

- 5.13. c).- Estimo que son vulnerados por las responsables de mis derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas 217ª(III) del 10 de diciembre de 1948, que en Artículo 22 estipula que “Toda persona, como miembro de la sociedad, **tiene derecho a la seguridad social**, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, **la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.**” Y en su Artículo 25.1, expone que “Toda persona tiene derecho a un **nivel de vida adecuado** que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a **los seguros** en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”
- 5.14. En el presente caso, es inconcuso que las responsables, con su ilegal proceder, me privan de facto de los derechos que a mi favor consagra la Declaración antes aludida, toda vez que al abstenerse de pagarme mi pensión a tiempo, se me priva del derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a mi dignidad, impidiéndome tener un nivel de vida adecuado, toda vez que dependo de mi pensión para subsistir.
- 5.15. d).- Por las mismas razones son vulnerados los derechos humanos consagrados a mi favor en el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 a (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.
- 5.16. Dicho instrumento proclama en su Artículo 9 que: “Los Estados Partes en el presente Pacto **reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social**, incluso al seguro social”.
- 5.17. e).- También es violado en mi perjuicio el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), Adoptado por la Organización de Estados Americanos, OEA, el 17 de noviembre de 1988 ratificado por México el 16 de abril de 1996, aprobado por el Senado el 12 de diciembre de 1995, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1995, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1998, precisa en su Artículo 9, “Derecho a la Seguridad Social”, que “1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”.
- 5.18. En el caso, cada día que se retrasa el pago de mi pensión, al impedirme tener acceso a alimentos y medicinas, resulta evidente que no quedo protegido de las consecuencias de mi vejez y mi consecuente incapacidad para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.

- 5.19. *Por todo lo anterior, estimo procedente que esa H. Comisión Estatal de Derecho Humanos investigue los hechos aquí referidos, y, en su oportunidad, emita la Recomendación correspondiente, tendiente a evitar que las señaladas autoridades responsables violenten mis derechos fundamentales, en particular, los derivados de la seguridad social, y con ello, se ponga en riesgo mi subsistencia.*

DOCUMENTOS QUE SE ANEXAN:

- 5.20. *1.-Copia certificada de la credencial expedida por el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, que me acredita como pensionado, con número de pensión [...].*
- 5.21. *2.- Copia de los estados de cuenta emitidos por el Banco [...] correspondientes a los meses de [...], en los que se aprecia el retraso en el pago de mi pensión.*
- 5.22. *2.1.-Copia de los cheques sin fondos expedidos a mi favor por el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, con los que se pretendía pagar el monto de mi pensión.*
- 5.23. *3.- Copia de la minuta compromiso de fecha 03 de marzo de 2015, suscrita entre los representantes de la Coalición de Pensionistas Independientes del Estado de Veracruz, A.C. (COPIPEV), y la Secretaría de Finanzas y Planeación, y la Subsecretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, en el que se finca el compromiso de depositar los recursos necesarios para realizar la cobertura de las pensiones del mes de febrero de esa anualidad.*
- 5.24. *4.- Copia de los acuerdos suscritos el 20 de marzo de 2015 entre el Secretario de Gobierno de Veracruz y representantes de pensionistas, en los que se reconoce el derecho de los pensionados de recibir sus pagos en tiempo y forma.*
- 5.25. *5.- Copia de la minuta del 10 de diciembre de 2015, suscrita por representantes del Gobierno del Estado y pensionistas, en la que se comprometen los primeros a pagar las pensiones del mes de noviembre, los días 10, 11 y 14 de diciembre, el retroactivo correspondiente a los meses de enero a octubre de 2015, el lunes 14 y martes 15 de diciembre y las pensiones de diciembre y el aguinaldo, a partir del 18 del mismo mes.*
- 5.26. *6.- Copia del oficio de fecha 22 de diciembre de 2015 suscrito por el Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, dirigido los representantes del COPIPEV, mediante el cual establece el compromiso de Gobierno Estatal de saldar, a más tardar ese mismo día, las obligaciones de pago correspondientes a pensiones y aguinaldo de los pensionados.*

Por todo lo expuesto y razonado, atenta y respetuosamente.

- 5.27. **P I D O: PRIMERO:** *Me tenga por presentado en tiempo y forma presentando QUEJA en contra de los actos de las autoridades que han quedado señaladas.*
- 5.28. **SEGUNDO:** *Tenga como autorizados para oír notificaciones y como nuestros abogados a los CC. Lics. Luis Alberto Viades Blanco, Juan José Llanes Gil del Ángel, y Alan Cervantes Domingo, autorizándoseles para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar, comparecer en mi nombre ante esa H. Comisión y realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de mis intereses.*
- 5.29. **CUARTO:** *En su oportunidad, como conforme a Derecho se impone, emita la Recomendación correspondiente. [...]” (sic).*

II. Situación jurídica

Competencia de la CEDH

6. Las instituciones públicas de derechos humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi jurisdiccionales*. Su competencia está determinada en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
7. La CEDHV, con estricto respeto al principio de legalidad, como integrante del sistema *cuasi* jurisdiccional mexicano, es competente para conocer de quejas y denuncias e iniciar investigaciones de manera oficiosa por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público de carácter Estatal o Municipal que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el Estado de Veracruz o en los órganos de procuración o de impartición de justicia, cuya competencia se circunscriba a esta Entidad Federativa.
8. En esa tesitura, la Comisión se declara competente para conocer y pronunciarse respecto a la presente investigación:
 - a) En razón de la **materia** *-ratione materiae-* al considerar que los hechos podrían ser constitutivos de violaciones a los derechos humanos a la seguridad social y a la protección de las personas adultas mayores.
 - b) En razón de la **persona** *-ratione personae-*, porque las presuntas violaciones señaladas con anterioridad, fueron atribuidas al Instituto de Pensiones y a la Secretaría de Finanzas y Planeación, ambas, del Estado de Veracruz.
 - c) En razón del **lugar** *-ratione loci-*, porque los hechos ocurrieron en Xalapa, Coatzacoalcos, Tuxpan, Tantoyuca, Córdoba, Orizaba, Pánuco, Pueblo Viejo, Veracruz, Coatepec y Xico, todos ellos, municipios del Estado de Veracruz.
 - d) En razón del **tiempo** *-ratione temporis-*, en virtud de que los hechos de que se duelen los peticionarios y que atribuyen a servidores públicos de carácter

Estatad, ocurrieron a partir del mes de diciembre de dos mil quince. En este sentido, la Dirección de Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas de este Organismo, recibió, el siete de marzo de dos mil dieciséis, los 707 escritos de queja de los pensionistas, es decir, se presentaron dentro del término de un año a que se refiere el artículo 112 de nuestro Reglamento.

9. Por lo anterior, se surte la competencia de esta Comisión, pues no estamos en presencia de alguno de los supuestos establecidos en el artículo 5 de la Ley Número 483 de esta Comisión Estatal ni los establecidos en el artículo 158 del Reglamento Interno.

III. Planteamiento del problema

10. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para tomar conocimiento de los mismos, de conformidad con los artículos 1, 2, 3, 4 y 25 de la Ley de CEDHV; 1, 5, 16, 17, 57 fracción XVIII, 163, 164, 165 y 167 del Reglamento Interno de la CEDHV, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar las evidencias necesarias que permitieran establecer si se acreditan o no las presuntas violaciones a derechos humanos. Como resultado de la investigación, se tienen que dilucidar las siguientes cuestiones:

- 10.1. Si los quejosos son pensionistas en términos de la Ley de Pensiones del Estado, es decir, si han adquirido el derecho a recibir el pago de una pensión por parte de dicho Organismo Descentralizado.
- 10.2. Si efectivamente existió un retraso en el pago de las pensiones a las que tienen derecho los quejosos.
- 10.3. Si dicho retraso constituye una violación a sus derechos humanos.
- 10.4. A qué autoridad o autoridades resulta imputable dicha violación.

IV. Procedimiento de investigación

11. A efecto de documentar los planteamientos expuestos por este Organismo Autónomo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Entrevistas con actores implicados en el caso.
- Se solicitaron informes a las autoridades involucradas en los hechos.
- Se recibieron y analizaron diversos documentos proveídos por los quejosos y por las autoridades señaladas como responsables.

V. Hechos probados

12. En este sentido, se procede a establecer los hechos que han quedado comprobados:

- 12.1. Que los quejosos son pensionistas en términos de la Ley de Pensiones del Estado, es decir, sí han adquirido el derecho a recibir el pago de una pensión por parte de dicho Organismo Descentralizado.
- 12.2. Que existió un retraso en el pago de las pensiones a las que tienen derecho los quejosos y que aquél constituye una violación a los derechos humanos a la seguridad social y a la protección de las personas adultas mayores; y
- 12.3. Que dicha violación a sus derechos humanos es imputable al Instituto de Pensiones y a la Secretaría de Finanzas y Planeación, ambas, del Estado de Veracruz.

VI. Derechos violados

13. Es importante precisar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante la SCJN), sostuvo que a partir de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. Por otra parte, que la fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación que brinde una mayor protección a los derechos de las personas.
14. Para determinar el alcance de las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, la SCJN señaló que al analizar las normas

relativas a derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados de los que México forma parte, aquéllas tendrán que tomar en cuenta también los criterios del Poder Judicial de la Federación y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH), a fin de determinar cuál es la que ofrece mayor protección al derecho en cuestión.

15. Expuesto lo anterior, se desarrollan los derechos humanos que la CEDHV, considera vulnerados, así como el contexto en que se dieron tales violaciones:

Derechos a la seguridad social y a la protección de las personas adultas mayores.

16. La seguridad social fue reconocida como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Su artículo 22 establece que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la misma. A su vez, en el artículo 25, señala que toda persona tiene derecho a gozar de un nivel de vida adecuado; lo que incluye el acceso a seguros en caso de desempleo, **enfermedad, invalidez, viudez, vejez** y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
17. Posteriormente, este derecho fue reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social e, incluso, al seguro social.
18. Por su parte, el artículo 9 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener medios para llevar una vida digna y decorosa. Además, que en caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
19. De lo anterior, podemos desprender que internacionalmente se ha reconocido, como un derecho básico, el obtener una pensión para garantizar el acceso a un nivel adecuado de vida ante nuestros condicionamientos vitales y biológicos en cuanto seres humanos.

Ello implica, paralelamente, una obligación para las autoridades nacionales, dentro de su ámbito de competencia, de garantizarlo.

20. En este sentido, el derecho a la seguridad social 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 salud; c) apoyo familiar insuficiente**, en particular para los hijos y los familiares a cargo.
21. Íntimamente relacionado con el derecho a la seguridad social, está el derecho a la protección de las personas adultas mayores, que se manifiesta en la obligación de adoptar un **conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter económico y social que impidan su desarrollo integral**.
22. En este sentido, la **Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores** establece, como obligación general de los Estados, el adoptar y fortalecer todas las medidas legislativas, **administrativas**, judiciales, **presupuestarias** y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia, a fin de garantizar a la persona mayor un trato **diferenciado y preferencial en todos los ámbitos**. Asimismo, establece la obligación de otorgar seguridad social a los adultos mayores, que les permita una vida digna durante la vejez.
23. Por otra parte, los Convenios 102 y 128 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), establecen el derecho a recibir una pensión durante la vejez, como una forma de asegurar el acceso de los adultos mayores a una vida digna y plena.
24. Cabe puntualizar, que el derecho a una pensión y a que ésta sea **pagada en tiempo y forma**, se encuentra previsto en los Convenios 102 (norma mínima) y 128 (prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia) y en la Recomendación 131 de la OIT, que consagran la naturaleza de las prestaciones, las condiciones de adquisición y duración de las mismas, señalando **que los pagos deben ser periódicos y oportunos**.

25. Respecto al ámbito nacional, el artículo 123 apartado B), fracción XI de la CPEUM, señala que la seguridad social se organizará conforme a bases mínimas, entre otras, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y **la jubilación, invalidez, vejez y muerte.**
26. Por su parte, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, establece que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.
27. Con relación al ámbito local, la Ley de Pensiones del Estado, precisa en su artículo 25 que el derecho a la jubilación y a la pensión por vejez, incapacidad, invalidez o muerte, se origina cuando el trabajador se encuentra en los supuestos consignados en los artículos 35, 36, 40, 43 y 49 de esa misma ley, en donde se establece, en términos generales, la edad, los años de servicio y la cotización a partir de los cuales los trabajadores adquieren el derecho a la jubilación y/o pensión; así mismo, de acuerdo al artículo 75 fracción V de la misma Ley y 4 fracción V de su Reglamento Interior, el IPE tiene entre sus funciones el otorgar jubilaciones y pensiones, por lo tanto, es su obligación satisfacer el derecho a la seguridad social en el ámbito estatal.
28. **En efecto, el derecho a recibir una pensión implica la obligación de pagar una cantidad determinada en moneda circulante, cuando existan circunstancias tales como la vejez, la incapacidad o la invalidez, que requieren que el Estado garantice protección contra las mismas, asegurando que a pesar de aquellas, las personas gocen de un nivel de vida adecuado y conforme a la dignidad que les es inherente, máxime, cuando han entregado gran parte de su vida al servicio público.**
29. Además, debemos resaltar que el derecho a obtener una pensión, puede considerarse como uno que permite la vigencia de otros derechos, pues a través de aquella, se garantiza el acceso de las personas adultas mayores al derecho a la salud, a la alimentación, a la vivienda, en resumen, a aquellas condiciones mínimas para desarrollar una vida digna y adecuada durante la vejez.

30. Ahora bien, el acto de autoridad que los peticionarios señalan como violatorio de sus derechos humanos, es el retraso injustificado en el pago de sus pensiones, lo cual, atenta contra sus derechos a la seguridad social y a la protección de las personas adultas mayores.

31. En este sentido, esta Comisión deberá establecer:

- Si los quejosos son pensionistas en términos de la Ley de Pensiones del Estado, es decir, si han adquirido el derecho a recibir el pago de una pensión por parte de dicho Organismo Descentralizado;
- Si efectivamente existió un retraso en el pago de las pensiones a las que tienen derecho;
- Si dicho retraso constituye una violación a sus derechos humanos;
- A qué autoridad o autoridades resulta imputable dicha violación.

31.1. Respecto a si los quejosos son pensionistas en términos de la Ley de Pensiones del Estado, es decir, si han adquirido el derecho a recibir el pago de una pensión por parte de dicho Organismo Descentralizado, ha quedado debidamente acreditado dentro del expediente que nos ocupa, a través del oficio SJ/1041/2016, de 14 de abril de 2016, signado por el Subdirector Jurídico del Instituto de Pensiones del Estado, en el cual los reconoce como derechohabientes e, incluso, anexa notificaciones de pago correspondientes al mes de marzo del año en curso. Asimismo, con la diversa documentación que acompaña los escritos de queja presentados ante esta Comisión.

31.2. Por cuanto a si existió un retraso injustificado por parte de las autoridades en el pago de las pensiones, ha quedado plenamente acreditado con el **señalamiento firme y directo por parte de nuestros más de 700 quejosos; con los extractos de cuenta o equivalentes y estados de cuenta proveídos por éstos**, en los que claramente se aprecia que los pagos no fueron realizados en la fecha establecida en el “Calendario para el procesamiento de la nómina de pensionados” correspondiente a los años 2015 y 2016, que fuera remitido por el Instituto de Pensiones; **por el**

reconocimiento explícito por parte del referido Instituto, en el oficio DG/237/2016, de fecha 8 de julio de 2016, en el que con motivo de las medidas cautelares y precautorias, urgentes y necesarias emitidas por este Organismo Defensor de Derechos Humanos para garantizar de manera inmediata el pago de las pensiones que aun no hubieran sido liquidadas, señaló que “Este Instituto tiene una nómina de pensionados al mes de junio del año en curso, que consta **de 28,987 derechohabientes**, de los cuales **se encuentran pendientes de pago al día de hoy**, únicamente, **el equivalente al 5%**, que serán cubiertos en el momento en que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado haga los depósitos correspondientes a este Organismo...”.

31.3. Sobre el tercer punto en cuestión, si el retraso injustificado del pago de las pensiones constituye una violación a los derechos humanos a la seguridad social y a la protección de las personas adultas mayores en perjuicio de los 707 quejosos sobre los que versa el expediente, cabe señalar que aquellos **no se agotan en el reconocimiento formal de la existencia del derecho a recibir una pensión** con motivo de vejez, incapacidad, invalidez o muerte, **sino que, inevitablemente, se vinculan con la efectiva realización del pago**, el cual deberá ser **periódico y oportuno**. En efecto, al ser **a través de una pensión como los quejosos satisfacen necesidades básicas** como alimentación, vestido, vivienda y salud, **resulta indispensable que sea pagada de forma regular, en fecha predeterminada, con la finalidad de otorgar certeza a los beneficiarios**, quienes dependen de ella para desarrollar sus vidas con normalidad. Por lo tanto, **se acredita que el retraso en el pago de las pensiones sí constituye una violación a los derechos humanos a la seguridad social y a la protección de las personas adultas mayores**.

31.4. Por último, al respecto de a qué autoridad o autoridades resulta imputable la violación a los derechos humanos de los quejosos, debemos

resaltar que de conformidad con la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz y su Reglamento Interior, el Instituto de Pensiones, es el organismo descentralizado de la Administración Pública Paraestatal, con autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios que, entre otras facultades, es el encargado de otorgar jubilaciones y pensiones, así como de satisfacer las prestaciones a su cargo. En este sentido, resultaba el **directamente responsable de garantizar el pago oportuno de las pensiones** a los derechohabientes que interpusieron queja ante este Organismo Autónomo, por lo que la omisión de realizarlo en la fecha predeterminada en el “Calendario para el procesamiento de la nómina de pensionados” correspondiente a los años 2015 y 2016, hace que sea responsable de las consecuencias, en este caso, de la violación a los derechos a la seguridad social y a la protección de los adultos mayores.

31.5. Sin embargo, resulta necesario que esta Comisión Estatal de Derechos Humanos se pronuncie también sobre la responsabilidad de la Secretaría de Finanzas y Planeación. En este sentido, el Instituto de Pensiones del Estado, en dos ocasiones, justificó el retraso en el pago de las pensiones con la omisión de dicha Secretaría de transferirle al Instituto los recursos necesarios para realizarlos. Así, en el oficio SJ/1073/2016, el IPE señaló que **“corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz realizar la retención y envío al IPE los montos provenientes de cuotas y aportaciones** en términos de lo previsto en los artículos 20 fracciones I y IV de la Ley No. 287 de Pensiones del Estado de Veracruz y 230 inciso b) del Código Financiero del Estado de Veracruz, [sin embargo] **ésta no envió oportunamente al Instituto de Pensiones del Estado los recursos para pagar...”**. Por otra parte, como se señaló anteriormente, el Director del Instituto de Pensiones informó a esta Comisión Estatal de Derechos Humanos que “se encuentran pendientes de pago al día de hoy, únicamente, el equivalente al 5%, que **serán cubiertos**

en el momento en que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado haga los depósitos correspondientes a este Organismo...”.

32. En este sentido, si bien la Secretaría de Finanzas y Planeación no tiene la facultad de realizar directamente los pagos de las pensiones, la realidad es que el hecho de que realice oportunamente las ministraciones correspondientes al Instituto de Pensiones del Estado, constituye un prerequisite para que éste pueda realizar el pago de manera puntual a los derechohabientes.
33. Por tal motivo, podemos afirmar que **por la omisión de transferir los recursos** establecidos en el Presupuesto de Egresos del Estado para el IPE, de conformidad con la calendarización mensual realizada, que a su vez ocasionó que el Instituto se viera imposibilitado para pagar las pensiones, **la Secretaría de Finanzas y Planeación también incurrió en una responsabilidad institucional** por la violación a los derechos humanos a la seguridad social y a la protección de los adultos mayores en perjuicio de los quejosos, de conformidad con el principio general del derecho *causa causae est causa causati*, que establece que la causa de la causa es la causa de lo causado.
34. Por lo anteriormente expuesto, se acredita que existieron retrasos injustificados en el pago de las pensiones de nuestros quejosos; que esta situación violentó **sus derechos humanos a la seguridad social y a la protección de las personas adultas mayores**, vulnerándose con ello los artículos 9 y 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 123 apartado B), fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que dichas violaciones, son imputables al Instituto de Pensiones del Estado y a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

VII. Posicionamiento de la Comisión frente a la violación de los derechos humanos

35. Esta Comisión Estatal de Derechos Humanos reafirma que **el derecho a recibir una pensión, implica necesariamente que ésta sea pagada en tiempo y forma**. Dicho monto resulta indispensable para aquellas personas que por causa de vejez, incapacidad, invalidez o muerte, puedan hacer frente a nuestras necesidades más básicas: alimentación, medicamentos, vestido y vivienda.
36. Resulta inaceptable que existan retrasos injustificados en el pago hacia aquellos que deben gozar de un trato diferenciado y preferente, con base en los condicionamientos biológicos y vitales a los que todos nos enfrentaremos en algún punto de nuestra existencia.
37. Por tal motivo, es que existe un imperativo ético de brindarles la protección necesaria para disfrutar de una vida digna. Aún más, cuando han adquirido el derecho a recibir una pensión, con años de trabajo entregado al servicio público.
38. Este Organismo Protector de Derechos Humanos conmina a las autoridades competentes a tomar todas las medidas administrativas y presupuestales necesarias para evitar la repetición de hechos como los que son materia de esta Recomendación.

VIII. Obligación de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos

39. En un Estado Constitucional de Derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que el responsable de esa afectación asuma las consecuencias. De igual manera, el Estado como garante de esos derechos, debe asumir la obligación de resarcir los daños que sus agentes provoquen a algún individuo. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las víctimas de violaciones a derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar

y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición.¹

40. En el mismo sentido, la **Ley General de Víctimas**, en su artículo 26, establece que las víctimas tienen derecho a ser reparadas y resarcidas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva, por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido y que, de conformidad a lo establecido en el numeral 27 de la propia Ley invocada, comprenden las **medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición**.
41. Asimismo, la **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz**², en su artículo 46, fracciones I, V y XXI, establece que todo servidor público tiene la obligación de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique un ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión; tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
42. Aunado a lo anterior, la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, reconoce de manera expresa, el derecho de las víctimas de ser reparadas de manera integral, recogiendo los estándares internacionales en la materia.
43. Por su parte, sobre el artículo 63.1 de la CADH,³ la Corte IDH ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño, comporta el deber de repararlo adecuadamente y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado, y que dichas medidas tienden a

¹ SCJN. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII, Enero de 2011, Tesis P./LXVII/2010, pág. 28.

² Reformada y publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 14 de Agosto de 2006.

³El artículo 63.1 de la Convención Americana establece que “[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en [la] Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Por lo tanto, su naturaleza dependerá del daño ocasionado.⁴

44. Teniendo en cuenta lo anterior, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados por la violación de los derechos humanos descritos y probados en la presente Recomendación, en los términos siguientes:

Garantías de no repetición

45. Las garantías de no repetición contienen el compromiso de adoptar medidas eficaces para evitar que se puedan volver a presentar violaciones de derechos humanos, como las evidenciadas en la presente Recomendación.
46. Además, las garantías de no repetición encierran un gran potencial de transformación de las relaciones sociales que pueden incluir, entre otras, **la enmienda de las leyes pertinentes, la lucha contra la impunidad y la adopción de medidas preventivas y disuasivas eficaces.**⁵
47. Como se ha manifestado anteriormente, las reparaciones, para ser integrales, deben buscar disminuir o desaparecer las consecuencias de las violaciones en la vida de las personas. En ese sentido, es indispensable tener en cuenta que a pesar de que las reparaciones son individualizadas respecto de las personas consideradas como agraviadas, la afectación a derechos por parte de las autoridades públicas, erosiona la confianza de la sociedad en su conjunto.
48. Las reparaciones deben mandar un mensaje claro y real a la sociedad de que a pesar de las fallas en el servicio público, éstas son casos esporádicos, aislados y no hacen parte de una práctica de las autoridades en detrimento de los derechos de los administrados.
49. Asimismo, las autoridades señaladas como responsables deberán **tomar las acciones administrativas necesarias que garanticen el pago oportuno de las pensiones a los quejosos y a todas aquellas personas que hayan adquirido el derecho a recibirla;**

⁴Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25, y *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros*, párr. 313.

⁵ ONU, Comité contra la Tortura, Observación General N° 13, Aplicación del artículo 14 por los Estados partes, CAT/C/GC/3, 13 de diciembre de 2012, párr. 18.

además, deberán reiterar tales medidas en lo sucesivo, para así evitar que se repitan los hechos que han motivado la presente **Recomendación**.

50. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye, por sí misma, una forma de reparación.

IX. Recomendaciones específicas

51. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos **4 y 67 fracción II** de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; **1, 2, 3, 4 fracciones I, III, 6 fracciones I, II, IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25**, y demás aplicables de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; **1, 5, 15, 16, 17, 24, 26, 57, 163, 164, 167**, y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

RECOMENDACIÓN N° 16/2016

AL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE PENSIONES
DEL ESTADO DE VERACRUZ
P R E S E N T E

52. PRIMERA. En un plazo no mayor a QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, tome las acciones administrativas necesarias ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, encaminadas a garantizar el pago oportuno por concepto de pensiones a los quejosos y a todas aquellas personas que hayan adquirido el derecho a recibirla.
53. SEGUNDA. Con base en la evidencia que motiva este pronunciamiento y teniendo en cuenta los estándares legales, nacionales e internacionales sobre la materia, **deberá reiterar en lo sucesivo las acciones administrativas a las que hace referencia el punto anterior, con la finalidad de evitar la repetición de hechos como los ocurridos** y que son motivo de esta Recomendación.

AL SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACIÓN
DEL ESTADO DE VERACRUZ
P R E S E N T E

54. **PRIMERA.** En un plazo no mayor a QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, **ministre oportunamente el importe necesario para satisfacer el derecho a recibir una pensión**, de conformidad con lo establecido en el Presupuesto de Egresos del Estado y la calendarización mensual establecida para tal efecto, **con la finalidad de garantizar que el Instituto de Pensiones del Estado cuente con los recursos suficientes que le permitan cubrir los pagos en las fechas correspondientes**
55. **SEGUNDA.** Con base en la evidencia que motiva este pronunciamiento y teniendo en cuenta los estándares legales, nacionales e internacionales sobre la materia, **deberá reiterar dicha conducta en lo sucesivo**, con la finalidad de evitar la repetición de hechos como los ocurridos y que son motivo de la presente Recomendación.

A AMBAS AUTORIDADES

56. **PRIMERA.** De conformidad con los artículos 4, fracción III de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y 172 de su Reglamento Interno, se hace saber a la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación que dispone de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no; de ser la primera de las hipótesis, dispone de QUINCE DÍAS ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo, las pruebas que corroboren su cumplimiento.-
57. **SEGUNDA.** Para el caso que dentro de los plazos indicados por la disposición legal citada en el punto anterior, **no se reciba respuesta o no sea aceptada esta Recomendación** en los términos planteados, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B) de la CPEUM, **deberá fundar, motivar y hacer pública tal negativa; por otra parte, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que**

explique el motivo de la misma.

58. **TERCERA.** De conformidad con lo que establece el artículo 171 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese al quejoso la presente Recomendación.

59. 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.

A T E N T A M E N T E

DRA. NAMIKO MATSUMOTO BENÍTEZ
PRESIDENTA