RECOMENDACIÓN No. 29/2020

Síntesis:

Quejosa señaló que desde la segunda quincena de octubre de 2019, Pensiones Civiles del Estado dejó de pagarle la pensión por orfandad que en derecho le correspondía desde septiembre del año 2014, sin que mediara justificación alguna.

Realizada la investigación correspondiente, conforme a las evidencias recabadas por este organismo, se concluyó que existen elementos suficientes para considerar violados los derechos fundamentales de la impetrante, específicamente los relativos a la legalidad y seguridad jurídica y a la seguridad social.

Oficio No. CEDH:1s.1.100/2020

Expediente No. CEDH:10s.1.1.056/2020

RECOMENDACIÓN No. CEDH:5s.1.29/2020

Visitadora Ponente: M.D.H. Zuly Barajas Vallejo

Chihuahua, Chihuahua, a 02 de noviembre de 2020

C.P. ALBERTO JOSÉ HERRERA GONZÁLEZ

DIRECTOR GENERAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO

P R E S E N T E .-

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos, en relación con la queja presentada por "A"¹, con motivo de actos u omisiones que consideró violatorios a sus derechos humanos, radicada bajo el número de expediente **CEDH:10s.1.1.056/2020**; de conformidad con lo dispuesto por los artículos 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4, párrafo tercero, inciso A, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en relación con los numerales 3 y 6, fracciones I y II, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como 6 y 12, del Reglamento Interno de esta Comisión, procede a resolver lo conducente, según el estudio de los siguientes:

I.- ANTECEDENTES :

1. Con fecha 17 de febrero de 2020, se recibió en este organismo un escrito de queja signado por "A", mediante el cual manifestó:

"(...) Desde el mes de septiembre del año 2014, se me ha venido otorgando pensión por orfandad, de acuerdo al derecho que me corresponde como hija de una trabajadora de la educación, agremiada al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, conforme se acreditó en su momento, ante la instancia

¹ Por razones de confidencialidad y protección de datos personales, este organismo considera conveniente guardar la reserva de los nombres de algunas de las personas que intervinieron en los hechos, así como otros datos que puedan llevar a su identificación, los cuales se hacen del conocimiento de la autoridad mediante un documento anexo. Lo anterior con fundamento en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; 8, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; 3, fracción XXI, 68, fracción VI, 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 6, 7, 16, 17, 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3, 16 y 171, fracción VII, de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua, y demás aplicables, y de conformidad al Acuerdo de Clasificación de Información, que obra dentro del expediente de queja en resolución.

correspondiente, con documentos que obran en el archivo de la institución que quebranta mi derecho.

En la segunda quincena de octubre de 2019, dejé de recibir mi pensión por orfandad, sin notificación alguna de por medio y al momento de acercarme a la institución para preguntar, sólo se me informó de viva voz por la persona que estaba en ventanilla, que se me había dado de baja sin explicación o notificación de por medio, dejándome en estado de indefensión, frente a su acto.

Me acerqué para solicitar explicación de la suspensión de mi pensión a la Dirección de Prestaciones Económicas de Pensiones Civiles del Estado, misma que señaló que atendiendo a la ley vigente de pensiones, yo reunía todos los requisitos; sin embargo mi pensión fue otorgada de acuerdo a una ley anterior, transgrediendo el principio de legalidad y al principio de progresividad.

El artículo 57 de la Ley de Pensiones Civiles del Estado señala que: “Al fallecimiento de un trabajador con derecho a pensión, en los términos de esta ley o de un pensionado, tendrán derecho a acceder a la misma, los siguientes beneficiarios:

I. ...

II. ...

III. Los hijos solteros menores de 18 años que no tengan ingresos propios o bien hasta 25 años, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo remunerado”.

Desde el pasado 28 de noviembre de 2019, entregué todos los documentos en donde acredito cumplir con los requisitos del artículo 57 de la ley, al tener 18 años y realizar mis estudios cursando el segundo semestre de Odontología de la Universidad Autónoma de Chihuahua, así como documentación en la que se hace constar que a la fecha no laboro ni tengo trabajo con remuneración alguna.

Es importante hacer de su conocimiento la Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde conforme al principio de progresividad se exige a todas las autoridades del estado mexicano, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyen el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del estado mexicano, tal y como se menciona en la siguiente jurisprudencia:

“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.” (...)

Desde enero de 2020, se me avisó que se me daría de alta para recibir el servicio médico en Pensiones Civiles del Estado, reconociendo de manera parcial mi derecho, sin embargo, dejé de recibir el monto de la pensión que venía recibiendo desde hace ya un par de años, mismo que ha sido servido para apoyarme con el pago de mis estudios, en virtud de no tener otro ingreso para mi manutención (...). (Sic).

2. Con motivo de las manifestaciones de la quejosa, esta Comisión Estatal resolvió solicitar medidas cautelares a efecto de evitar la comisión de alguna violación irreparable al derecho de “A”, al privarla de su servicio médico y pensión por orfandad.

3. El 06 de marzo de 2020, se recibió el informe de ley rendido por la autoridad involucrada, mediante oficio DPCE/058/2020 firmado por el contador público Alberto José Herrera González, director general de Pensiones Civiles del Estado, en el que sustancialmente se argumentó lo siguiente:

“(...) Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, acepta de manera provisional la medida cautelar decretada por esa H. Comisión por lo que se continuará otorgando el pago de la pensión por orfandad, así como el servicio médico en favor de la quejosa hasta en tanto se emita la resolución correspondiente que en derecho proceda.

Me permito adjuntar copia certificada de la pantalla del sistema de afiliación en que se hace constar la vigencia el servicio médico, así mismo se procederá al pago de la pensión el 15 de marzo de 2020 (...)”.

4. En virtud de lo anterior, este organismo protector de los derechos humanos realizó diversas diligencias con la finalidad de allegarse de aquellos medios probatorios que permitan demostrar la verdad sobre los hechos planteados, lográndose recabar las siguientes:

II. - EVIDENCIAS :

5. Escrito de queja presentado por “A”, ante este organismo en fecha 17 de febrero de 2020, sustancialmente transcrito en el antecedente número 1 de la presente resolución. (Fojas 1 a 5).

6. Oficio 10s.1.1.095/2020, de fecha 03 de marzo de 2020, mediante el cual, este organismo resolvió solicitar a la autoridad involucrada, medidas cautelares a efecto de evitar la comisión de alguna violación irreparable al derecho de “A”, al privarla de su servicio médico y pensión por orfandad. (Fojas 15 a 19).

7. Informe de ley rendido por la autoridad el 06 de marzo de 2020, mediante oficio DPCE/058/2020, signado por el contador público Alberto José Herrera González, Director General de Pensiones Civiles del Estado, medularmente transcrito en el antecedente número 2 de la presente determinación. (Foja 27). A dicho informe, la autoridad anexó en copia certificada:

7.1. Impresión de la pantalla del sistema de afiliación en la que aparecen los datos personales “A”, así como la leyenda “vigente”. (Foja 29).

8. Acta circunstanciada levantada por la visitadora ponente en fecha 14 de septiembre de 2020, en la que hizo constar que se comunicó vía telefónica con el licenciado Sergio Héctor González Gallegos, adscrito al Departamento Jurídico de Pensiones Civiles del Estado, quien en relación al caso de “A”, manifestó que no aceptaba conciliar.

9. Documentación entregada el 29 de octubre de 2020, por la quejosa, consistente en:

9.1. Impresión de documento denominado “Consultas al Padrón P.V.O.”, en el que consta que el alta de “A” como beneficiaria de la pensión por orfandad data del 13 de septiembre de 2013. (Foja 57).

9.2. Impresión de la pantalla del sistema de afiliación en la que aparecen los datos personales “A”, así como la leyenda “vigente”. (Foja 58).

9.3. Acta de defunción de “B” en la que consta que la misma ocurrió el 14 de septiembre de 2002. (Foja 59).

III.- CONSIDERACIONES :

10. Esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos es competente para conocer y resolver en el presente asunto, atento a lo dispuesto por el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4, párrafo tercero, inciso A, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en relación con los numerales 3 y 6, fracciones I y II, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como 6, 12 y 84, fracción III, del Reglamento Interno de este organismo.

11. Atento a lo dispuesto en el numeral 21 del Reglamento Interno de esta Comisión Estatal, que establece que: *“Durante las ausencias temporales de quien presida la Comisión, o en el caso de su destitución o renuncia, sus funciones y representación legal, serán cubiertas por la Primera Visitaduría”*, ante la ausencia por incapacidad médica del Presidente de este organismo derecho humanista, la presente resolución se aprueba y emite por la Primera Visitadora.

12. Según lo establecido en los artículos 39 y 40, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, resulta procedente, por así permitirlo el estado que guarda la tramitación del presente asunto, analizar los hechos, los argumentos y las pruebas, así como los elementos de convicción recabados y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o las personas servidoras públicas han violado o no derechos humanos, al haber incurrido en actos ilegales o injustos, por lo que las pruebas recabadas durante la investigación, deberán ser valoradas en su conjunto de acuerdo a los principios de la lógica y la experiencia, con estricto apego al principio de legalidad que demanda nuestra carta magna para que, una vez realizado ello, se pueda producir convicción sobre los hechos materia de la presente queja.

13. Cabe destacar que, de acuerdo a las facultades de este organismo, en fecha 03 de marzo de 2020, se emitió una medida cautelar, para efecto que se garantizaran los derechos de “A”, al no ser privada de su servicio médico y pensión por orfandad hasta en tanto se emitiera la resolución correspondiente por parte de esta Comisión.

14. Asimismo, se pretendió lograr una conciliación entre las partes involucradas, según consta en el acta circunstanciada de fecha 14 de septiembre de 2020; sin embargo, quedó evidenciado que por parte de la autoridad, no existió disponibilidad para tal efecto.

15. Es el momento oportuno para realizar un análisis de los hechos narrados por la quejosa, el informe rendido por la autoridad involucrada en la queja y las demás evidencias contenidas en el presente expediente, a fin de determinar si los actos atribuidos a la autoridad resultan ser violatorios a los derechos humanos de la impetrante.

16. La controversia sometida a consideración de este organismo, reside sustancialmente en el hecho de que la quejosa refirió presuntas violaciones a sus

derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, por haber dejado de recibir sin justificación alguna, en la segunda quincena de octubre de 2019, la pensión por orfandad que había venido recibiendo desde el mes de septiembre del año 2014.

17. Al respecto, “A” indicó en su escrito de queja que al acercarse a la Dirección de Prestaciones Económicas de Pensiones Civiles del Estado para solicitar explicación de la suspensión de su pensión, se le indicó que atendiendo a la ley vigente reunía todos los requisitos; sin embargo, su pensión había sido otorgada de acuerdo a una ley anterior.

18. No obstante, manifestó que el 28 de noviembre de 2019, entregó todos los documentos en donde acreditaba cumplir con los requisitos del artículo 57 de la ley, al tener 18 años y realizar sus estudios como estudiante del segundo semestre de la carrera de Odontología de la Universidad Autónoma de Chihuahua, así como documentación en la que se hacía constar que a la fecha no laboraba ni tenía trabajo con remuneración alguna. Asimismo, refirió que desde enero de 2020, se le avisó que se le daría de alta para recibir el servicio médico en Pensiones Civiles del Estado, sin embargo, no se le otorgó el monto de la pensión por orfandad.

19. Respecto a estos hechos, en su informe de ley, la autoridad se limitó a informar que en virtud de la medida cautelar dictada por este organismo, continuaría otorgando el pago de la pensión por orfandad, así como el servicio médico en favor de la quejosa hasta en tanto se emitiera la resolución correspondiente, e indicó que se procedería al pago de la pensión el 15 de marzo de 2020.

20. A dicho informe, se adjuntó copia certificada de impresión de la pantalla del sistema de afiliación en la que aparecen los datos personales “A”, así como la leyenda “vigente”, documental de la que se desprende que efectivamente la quejosa se encontraba registrada en el sistema de Pensiones Civiles del Estado como derechohabiente de su madre “B”, quien se encontraba como no vigente con motivo de su defunción.

21. En ese sentido, queda plenamente acreditado que la impetrante, al ser hija de “B”, se encontraba dada de alta en el sistema de Pensiones Civiles del Estado como derechohabiente y había recibido una pensión por orfandad, misma que le fue suspendida a partir de octubre de 2019, hasta el 15 de marzo de 2020, fecha en que la autoridad dio cumplimiento a la medida cautelar emitida por esta Comisión Estatal.

22. Posteriormente, la quejosa, proporcionó a este organismo derecho humanista, el acta de defunción de “B” en la que consta que ésta falleció el 14 de septiembre de 2002, así como la impresión de documento denominado “Consultas al Padrón P.V.O.”, en que consta que el alta de “A” como beneficiaria de la pensión por orfandad data del 13 de septiembre de 2013, por lo que se desprende que dicha pensión se otorgó con fundamento en la ley vigente en esa fecha.

23. En ese sentido, de las manifestaciones vertidas por la quejosa y por la autoridad involucrada, queda plenamente acreditado que la impetrante, al ser hija de “B”, se encontraba dada de alta en el sistema de Pensiones Civiles del Estado como derechohabiente y había recibido una pensión por orfandad, misma que le fue suspendida a partir de octubre de 2019, hasta el 15 de marzo de 2020, reactivándose la misma en virtud de la medida cautelar emitida por este organismo.

24. Tomando en consideración que en la queja inicial de “A”, ésta manifestó que personal de Pensiones Civiles del Estado le había indicado que la razón de la suspensión del pago de la pensión por orfandad que había venido recibiendo, era que: *“a pesar de que reunía todos los requisitos de la legislación actual, su pensión se le había otorgado con base en una ley anterior, por lo que seguirla otorgando transgrediría los principios de legalidad y progresividad”*, es menester analizar la legislación que regula las pensiones por orfandad.

25. El 20 de diciembre de 1981, entró en vigor la hoy abrogada Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, la cual señalaba en su artículo 59, fracción I, que: *“la muerte del trabajador a cualquier edad, cuando haya prestado sus servicios y aportado a la Institución por más de 15 años, así como la muerte del jubilado o pensionado por antigüedad o invalidez dará derecho, a partir de ese momento, a que sus beneficiarios gocen de las pensiones de viudez y orfandad”*², así como que, para efectos de esa prestación serían personas beneficiarias: *“la cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces, incluyendo los adoptivos”*.³

26. El 01 de enero de 2014, entró en vigor la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, que sustituyó a la anterior. Esta norma general vigente a la fecha, prevé que: *“Al fallecimiento de un trabajador con derecho a pensión en los términos de esta Ley, o de un pensionado, tendrán derecho a acceder a la misma, los siguientes beneficiarios: (...) Los hijos solteros menores de dieciocho años que no tengan ingresos propios, o bien, hasta veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo remunerado.”*⁴

27. Esta ley contempla en su artículo 62, fracción II, que la pensión por orfandad se pierde *“a la muerte del beneficiario; al cumplir éste dieciocho años de edad o antes, si contrae matrimonio, o bien, después de dicha edad y si deja de realizar estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y tenga un trabajo remunerado”*.

28. La impetrante también manifestó en su escrito inicial que el 28 de noviembre de 2019, entregó todos los documentos en donde acreditaba cumplir con los requisitos del

² Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, abrogada el 01 de enero de 2014, artículo 58.

³ *Ibidem*, artículo 59, fracción I.

⁴ Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, artículo 57, fracción III.

artículo 57 de la ley, al tener 18 años y realizar sus estudios como estudiante del segundo semestre de la carrera de Odontología de la Universidad Autónoma de Chihuahua, así como documentación en la que se hacía constar que a la fecha no laboraba ni tenía trabajo con remuneración alguna, hecho que, al no haber sido negado por la autoridad, también se tiene por cierto.

29. Ahora bien, a pesar de que la pensión por orfandad que recibía “A”, le fue otorgada con fundamento en la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, abrogada el 01 de enero de 2014, aplicarle ahora la ley vigente no resultaría violatorio de los principios de legalidad ni irretroactividad de la ley, por las siguientes razones:

30. Mientras que el principio de legalidad, consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, implica que las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente las faculta la ley, en contraposición a la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley⁵; el principio de irretroactividad garantiza la certeza jurídica en torno a las normas jurídicas previamente existentes, para regular situaciones jurídicas concretas que ocurran durante su vigencia, sin que normas jurídicas futuras puedan tener algún efecto sobre situaciones pasadas, en perjuicio de persona alguna.

31. Una norma jurídica es retroactiva cuando modifica o restringe las consecuencias jurídicas derivadas de la aplicación de la precedente.⁶ La no aplicación retroactiva de la ley es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la esfera jurídica de las y los particulares.

32. En ese sentido, el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”, que a contrario sensu implica que es válida la aplicación retroactiva de la ley en beneficio de persona determinada.

33. Sirve como criterio orientador, la siguiente tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: *“RETROACTIVIDAD DE LA LEY. La retroactividad existe cuando una nueva disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir sobre situaciones ocurridas antes de su vigencia retroobrando en relación a las condiciones jurídicas que no fueron comprendidas en la nueva disposición, y respecto de actos verificados, bajo una nueva disposición anterior. La Constitución Federal, consagra el principio de la irretroactividad, si se causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que pueden darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, lo que es frecuente tratándose de leyes procesales de carácter penal, cuando establecen procedimientos benéficos a los indiciados o reos de algún delito. Sobre la materia de*

⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.). Época: Décima Época. Registro: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional, Común. Página: 2239.

⁶ Conflictos de leyes en el tiempo y en el espacio, p. 182, disponible para su consulta en http://ual.dyndns.org/Biblioteca/Intro_Estud_Derecho/Pdf/Unidad_09.pdf

irretroactividad, existen diversas teorías, siendo las más válidas, la de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho, y de la de las situaciones generales de derecho y situaciones concretas. El derecho adquirido es definible cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por una disposición legal en contrario; la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y penetra al patrimonio; en el segundo caso, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio.”⁷

34. Además, es aplicable al caso concreto, el principio *pro persona*, incorporado expresamente en el año 2011, en el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional, en los siguientes términos: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*.

35. La Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el principio *pro persona* en la tesis del rubro y texto siguientes: *“PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio *pro persona*, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito*

⁷ Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Registro: 32650. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Tomo LXXIII. Materia(s): Común. Página: 8105.

en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.”⁸

36. Este principio también se encuentra en diversas disposiciones contenidas en tratados internacionales de derechos humanos, entre los que destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 29, inciso b); el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, artículo 4; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, artículo VII; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer “Convención Belém do Pará”, artículo 13; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales.

37. El principio *pro persona* puede aplicarse en las siguientes modalidades: cuando se tiene la posibilidad de aplicar dos o más normas, se encamina a acudir a la más favorable a la protección de derechos de la persona o a la menos restrictiva, cuando se trate de la limitación de derechos.

38. Los derechos humanos no son sólo derechos subjetivos protegidos por el ordenamiento jurídico, sino que también constituyen el sustento y la finalidad de toda la estructura estatal. Así, su contenido siempre deberá interpretarse de forma expansiva, pues en su efectividad va aparejada la propia legitimidad del ejercicio del poder.⁹

39. Por ello, la evolución de un sistema jurídico exige nuevas normas que satisfagan de mejor manera las cambiantes necesidades económicas, políticas y culturales de una comunidad. Estas nuevas normas contribuyen a la eliminación de prácticas e instituciones sociales que se consideran injustas o inconvenientes.

40. El principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas, y de forma particular, prohíbe a las autoridades que aplican las normas, interpretar normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.¹⁰

41. Dentro de ese contexto, la progresividad y el principio *pro persona* deben regir el criterio de las autoridades al momento de resolver sobre el otorgamiento de pensiones,

⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Décima Época. Registro: 2002000. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.). Página: 799.

⁹ Urquiaga Medellín Ximena. Principio *pro persona*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, p. 18

¹⁰ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.). Época: Décima Época. Registro: 2015305. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Página: 189.

en este caso de orfandad, figura que es considerada como de orden público e interés social y que incluso, el derecho a la misma es imprescriptible.

42. En ese tenor, es claro que si la nueva ley resulta más benéfica para la quejosa, la autoridad, precisamente en cumplimiento a los principios de legalidad, realizando una interpretación a *contrario sensu* del texto del artículo 14 constitucional, que dispone que no podrá darse efecto retroactivo a ninguna ley en perjuicio de persona alguna, sí se podrá aplicar una nueva ley que beneficie a la persona destinataria de dicha aplicación.

43. Asimismo, la progresividad quedó de manifiesta en la nueva Ley de Pensiones Civiles del Estado, al ampliar la cobertura, específicamente el rango etario, sujeta al requisito de estar realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y no tener trabajo remunerado.

44. En ese sentido, con base en las evidencias reseñadas y analizadas *supra*, se tiene por acreditado, más allá de toda duda razonable, que “A” había recibido una pensión por orfandad por parte de Pensiones Civiles del Estado, autoridad que suspendió dicha pensión al cumplir la quejosa 18 años, tal como señalaba el ordenamiento jurídico al amparo del cual se otorgó la pensión por orfandad; sin embargo, al ubicarse la impetrante dentro del supuesto más garantista que prevé la actual legislación, en apego a los principios pro persona y de progresividad, resulta factible que la autoridad involucrada continúe otorgando a la quejosa la pensión por orfandad, en tanto cumpla con los requisitos señalados en la Ley de Pensiones Civiles del Estado, vigente a la fecha.

45. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo prescrito por el artículo 10, fracción IX, de la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, resulta procedente dirigirse al Director General de esa institución, para los efectos que más adelante se precisan.

V.- REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO:

46. Por todo lo anterior, se determina que “A” tiene derecho a la reparación integral del daño sufrido en virtud de los hechos que motivaron el expediente en análisis, en los términos de la jurisprudencia que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y con base en la obligación para el Estado de reparar las violaciones a los derechos humanos.

47. Al acreditarse una vulneración a derechos humanos atribuible al Estado, la recomendación formulada debe incluir las medidas efectivas de restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, 2, fracción I, 4º, 7,

27, 67, 68, 88 fracción II, 96, 97 fracción II, 106, 110 fracción IV, 111, 112, 126 fracción VIII, 130, 131 y 152, de la Ley General de Víctimas; 6, 20, fracción II, 22, fracciones IV y VI, 36, fracción IV, 37, fracciones I y II y 39, de la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua, se deberá reparar el daño de manera integral a "A", por las violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio y que han quedado precisadas en la presente Recomendación, así como su inscripción ante el Registro Estatal de Víctimas. Debiendo tenerse como parámetro para la reparación integral del daño, lo siguiente:

Medidas de restitución.

48. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos.

49. En el presente caso deberá someterse a consideración de la Junta Directiva de Pensiones Civiles del Estado, tomando en consideración las evidencias y razonamientos esgrimidos en la presente resolución, la continuación de la pensión por orfandad en favor de "A", así como el respectivo servicio médico, hasta en tanto no se actualice alguno de los supuestos previstos por la fracción II, del artículo 62, de la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

50. Atendiendo a los razonamientos y consideraciones antes detallados, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos estima que a la luz del sistema de protección no jurisdiccional, se desprenden evidencias para considerar violados los derechos fundamentales de "A", específicamente los derechos a la legalidad y seguridad jurídica y a la seguridad social. Por lo que en consecuencia, respetuosamente y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 42 y 44 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como los numerales 84, fracción III, inciso a), 91, 92 y 93, del Reglamento Interno de esta Comisión resulta procedente emitir las siguientes:

VI.- R E C O M E N D A C I O N E S :

A usted, contador público **Alberto José Herrera González, Director General de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua:**

Ú N I C A: Resuelva sobre la continuación de la pensión por orfandad en favor de "A", así como el respectivo servicio médico, en los términos de apartado E de la Ley de Pensiones Civiles de Estado, denominado "pensiones por viudez, orfandad y ascendencia", es decir, hasta en tanto no se actualice alguno de los supuestos previstos por la fracción II, del artículo 62, de la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, tomando en consideración las evidencias y razonamientos esgrimidos en la presente resolución.

La presente recomendación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44 primer

párrafo de la Ley que rige nuestra actuación, tiene el carácter de pública y con tal carácter se publica en la Gaceta de este organismo.

Se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto a una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trata.

Las recomendaciones de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos no pretenden en modo alguno, desacreditar a las instituciones ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares, sino que, por el contrario, deben ser concebidas como instrumentos indispensables en las sociedades democráticas y en los Estados de Derecho para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridades y servidores públicos ante la sociedad.

Dicha legitimidad se robustecerá de manera progresiva cada vez que se logre que aquellas y éstos, sometan su actuación a la norma jurídica y a los criterios de justicia que conlleven el respeto de los derechos humanos.

En todo caso, una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trata informara dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si se acepta. Entregará en su caso, en otros quince días adicionales las pruebas correspondientes de que ha cumplido, ello según lo establecido en el artículo 44 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

La falta de respuesta dará lugar a que se interprete que la misma no fue aceptada. En caso de que se opte por no aceptar la presente recomendación, le solicito en los términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, funde, motive y haga pública su negativa. No dudando de su buena disposición para que sea aceptada y cumplida.

A T E N T A M E N T E

**MTRA. ADA MIRIAM AGUILERA MERCADO
PRIMERA VISITADORA
EN AUSENCIA DEL PRESIDENTE**

C.c.p. Quejosa.- Para su conocimiento.

C.c.p. Lic. Jair Jesús Araiza Galarza, Secretario Técnico Ejecutivo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.