

RECOMENDACIÓN

229/2022

SOBRE LA VULNERACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, ASÍ COMO A LA SEGURIDAD SOCIAL, ATRIBUIBLES AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN QUINTANA ROO, POR RESTRINGIR A V EL ACCESO A UNA PENSIÓN POR VIUDEZ, POR ENCONTRARSE DESEMPEÑANDO UN TRABAJO REMUNERADO INCORPORADO AL RÉGIMEN DE DICHO INSTITUTO SOCIAL.

Ciudad de México, a 30 de noviembre de 2022

**DR. PEDRO MARIO ZENTENO SANTAELLA
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE
SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

Distinguido Director 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/6/2022/3395/Q**, relacionado con la vulneración a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), al restringir el derecho de V a recibir la pensión por viudez, por encontrarse desempeñando un trabajo remunerado incorporado al régimen de dicho instituto social.

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 1º, 6º, 7º, 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 son las siguientes:

Denominación	CLAVE
Quejosa y víctima.	QV
Asegurado.	A
Autoridad Responsable.	AR
Persona Servidora Pública.	PSP

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

Denominación	Acrónimo / Abreviatura
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión IDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH, Comisión Nacional u Organismo Nacional
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Convención Americana
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución, Constitución Federal o CPEUM
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Declaración Universal
Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene de la Subdelegación de Prestaciones de la Delegación del ISSSTE en Quintana Roo.	Departamento de Pensiones
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Ley del ISSSTE
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ROPDT
Servicios Estatales de Salud del Estado de Quintana Roo	SESA
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS

5. El 25 de marzo de 2022, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de QV, en el que señaló que derivado del fallecimiento de A, quien era su esposo, el 13 de agosto de 2020, solicitó al Departamento de Pensiones del ISSSTE, la pensión por viudez.

6. De la documentación anexa a su escrito de queja, se advirtió que mediante oficio de referencia No. 023.302/5P/1411/2020 de 17 de agosto de 2020, suscrito por AR, se le

informó que debido a que actualmente se encuentra como trabajadora activa del Estado de Quintana Roo, al mantener una relación laboral con los SESA, así como también con el ISSSTE, existía un impedimento legal para dicho otorgamiento y pago, conforme lo establecido en el inciso c) de la fracción II del artículo 12 del ROPDT.

7. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 apartado B, de la CPEUM, 3º párrafo primero, 39 fracción I, 67 párrafo primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el artículo 2º fracción VI, y 9º primer párrafo del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se inició el trámite del expediente siendo radicado bajo el **CNDH/6/2022/3395/Q.**

II. EVIDENCIAS

Evidencias presentadas por QV

8. Escrito de queja de QV presentado en esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 25 de marzo de 2022, al cual adjuntó las documentales siguientes:

8.1. Copia del escrito de QV, de 10 de agosto de 2020, y dirigido a AR por medio del cual solicitó la pensión por viudez con motivo del fallecimiento de su esposo, ocurrido el 6 de agosto de 2008, y selló de recepción el ISSSTE con fecha 13 de agosto de 2020.

8.2. Copia del oficio No. 023.302/SP/1411/2020 de 17 de agosto de 2020, suscrito por AR, mediante el que se le informó a QV que debido a que actualmente se encuentra como trabajadora activa del Estado, al mantener una relación laboral con

los SESA, así como también con el ISSSTE, existía un impedimento legal para dicho otorgamiento y pago, conforme lo establecido en el inciso c) de la fracción II del artículo 12 del ROPDT.

Evidencias presentadas por el ISSSTE

9. Oficio DNSyC/SAD/JSCDQR/DAQMA/4189-9/22, de 12 de julio de 2022, suscrito por PSP1, por medio del cual presentó el informe solicitado por este Organismo Nacional para la atención del asunto de QV, al cual adjunto lo siguiente:

9.1. Copia del oficio con número de referencia DPSH/0764/2022 de 13 de junio de 2022, suscrito por AR, mediante el cual rinde informe a PSP1, con relación a los hechos que expuso QV a esta Comisión Nacional indicando que al encontrarse esta como trabajadora activa en los SESA, así como también en el ISSSTE, cae en el supuesto de incompatibilidad, estipulado en el inciso c) de la fracción II, del artículo 12 del ROPDT. Razón por la cual su pensión será reactivada en el momento que la incompatibilidad desaparezca.

9.1.1. Copia del oficio con número de referencia 023.302/SP/1411/2020, de 17 de agosto de 2020, suscrito por la AR.

9.1.2. Copia del oficio con número de referencia 023.302/SP/3718/2021 de 22 de octubre de 2021, signado por AR.

Evidencias por parte de la CNDH

10. Acta circunstanciada de 26 de septiembre de 2022, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la comunicación con QV, a fin de darle vista del contenido del informe rendido por el ISSSTE, ocasión en la que refirió que no estaba al tanto del contenido del oficio con número de referencia 023.302/SP/3718/2021, de 22 de octubre de 2021, pero que acudiría a notificarse de manera formal a la Subdelegación de Prestaciones a fin de, en su caso, llevar a cabo las acciones legales correspondientes.

11. Acta circunstanciada de 7 de julio de 2022, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la entrevista que se sostuvo con PSP2 para reconsiderar por parte del ISSSTE la entrega de la pensión en favor de QV.

12. Acta circunstanciada de 21 de julio de 2022, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la reunión con PSP2 para dar seguimiento al estado en que se encontraba el caso.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

13. Con motivo del fallecimiento de A, ocurrido el 6 de agosto de 2008, QV solicitó al Departamento de Pensiones el otorgamiento de la pensión de viudez, el 13 de agosto de 2020, así como el pago retroactivo correspondiente de dicha prestación.

14. Mediante oficio No. 023.302/SP/1411/2020 de 17 de agosto de 2020, suscrito por AR y notificado a QV el 20 de noviembre de 2020, se dio respuesta a su solicitud, informándole que debido a que se encontraba como trabajadora activa del Estado, al mantener una relación laboral con los SESA, así como también con el ISSSTE, conforme

lo establecido en el inciso c) de la fracción II del artículo 12 del ROPDT se hallaba en un supuesto de incompatibilidad de pensión por lo que no era posible acceder a la pensión de viudez a causa del fallecimiento de su esposo.

15. El 21 de julio de 2021, QV volvió a solicitar al ISSSTE el otorgamiento de la pensión en comento, recayéndole contestación a través del oficio No. 023.302/SP/3718/2021, de 22 de octubre de 2021, mediante el cual se le indicó nuevamente que debido a que en ese momento se encontraba como trabajadora activa del Estado de Quintana Roo, al estar laborando en los SESA, así como también en el ISSSTE, y por tanto afiliada al régimen obligatorio de dicho instituto social, existía un impedimento legal para el otorgamiento y pago de la pensión de viudez, de acuerdo a lo establecido en el inciso c), de la fracción II, del artículo 12 del ROPDT.

16. Por dicho QV, se tiene conocimiento que a raíz del fallecimiento de A, el ISSSTE le otorgó a su hijo F la pensión de orfandad, misma que le fue retirada una vez que este cumpliera la edad máxima permitida conforme lo señalado la fracción I, del artículo 131 de la Ley del ISSSTE.

17. A la fecha de emisión de la presente Recomendación, no se tiene conocimiento de que el ISSSTE haya modificado el criterio, en virtud del cual restringe el acceso a la pensión por viudez y que en su momento otorgara, por considerar que dicho beneficio es incompatible con el trabajo remunerado que desempeña QV, el cual se encuentra incorporado al régimen burocrático señalado en el artículo 123, apartado B de la Constitución y reglamentado por la Ley del ISSSTE.

18. Asimismo, en esta Comisión Nacional no se cuenta con evidencias que acrediten que QV haya interpuesto algún Recurso en sede administrativa, demanda de nulidad

ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o denuncia ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, a fin de dar inicio al procedimiento con motivo de presuntas irregularidades administrativas derivadas de los hechos expuestos por Q.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

19. En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2022/3395/Q**, lo anterior con un 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 este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH.

20. 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 si se adoptaron o no las medidas adecuadas de respeto y garantía de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social, por parte de las personas servidoras públicas del ISSSTE en favor de QV, en virtud de los elementos y razones que a continuación se exponen:

A) Derecho a la legalidad y seguridad jurídica

21. 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, 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.

22. 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.¹ 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”*².

23. 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”*.

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

¹ CNDH. Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 31.

² Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.

25. 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.

26. 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 siguiente tesis de jurisprudencia Constitucional:

“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.”

27. La importancia de este derecho radica en la tranquilidad de la ciudadanía en que la actuación de los entes públicos no es discrecional y que sus actos se ajustarán a normas concretas y, fundamentalmente, de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.³

28. 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.⁴

29. En la misma lógica, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce la importancia de garantizar el estado de derecho. Su objetivo número 16 insta a *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”*. En consonancia, su tercera y sexta metas urgen a fomentar el estado de derecho y a crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.⁵

³ CNDH. Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 33.

⁴ Ibidem. p. 34.

⁵ CNDH. Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 140.

30. El artículo 3 de la Ley del ISSSTE establece que tendrán el carácter de seguros con carácter obligatorio, los relativos a Salud (que comprende atención médica preventiva, curativa y de maternidad, y rehabilitación física y mental), así como los relativos a Riesgos de Trabajo; de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, de Invalidez y Vida.

31. Asimismo, en el artículo 4 de la Ley del ISSSTE se dispone que tendrán carácter obligatorio las prestaciones consistentes en préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así como préstamos personales (de carácter ordinario, especial o para adquisición de bienes de consumo duradero y extraordinarios para damnificados por desastres naturales).

32. En esa misma disposición recién invocada, se establece que tendrán el carácter de servicios sociales obligatorios los consistentes en programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar, servicios turísticos, servicios funerarios, y servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; así como servicios culturales tales como programas culturales, programas educativos y de capacitación, así como atención a jubilados, pensionados y discapacitados, y programas de fomento deportivo.

33. Se tiene entonces, un cúmulo de seguros, prestaciones y servicios respecto de los cuales y por su propia funcionalidad y naturaleza, no puede afirmarse que todos ellos son de carácter incompatible, es decir, **que con dos orígenes jurídicos distintos terminen por individualizarse en una misma persona, como ocurre justamente con el tópico concreto de pensiones.** Con lo que queda de manifiesto que el precepto legal en el que se basa la autoridad, para limitar el goce de la pensión a V, no obedece a una

homogeneidad respecto de todas las demás prestaciones, sino únicamente para el caso de las pensiones, con lo cual se evidencia que el precepto empleado carece de razones y argumentos que justifiquen la restricción respecto del goce de la pensión a QV, conforme a las siguientes consideraciones.

34. La Segunda Sala de la SCJN, determinó a través de la jurisprudencia **2a./J. 129/2016 (10a.)** que el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT⁶, viola el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, los beneficiarios del trabajador fallecido tienen derecho a recibir diversas pensiones, entre ellas, la de viudez, así como a seguir desempeñando, al servicio del Estado, un empleo remunerado, aun cuando esto implique su inscripción al régimen indicado, pues sólo así se protege su bienestar.⁷

35. Posteriormente, la Segunda Sala de la SCJN aprobó la jurisprudencia por reiteración **2a./J. 128/2019 (10a.)**⁸ a través de la cual se determinó que:

⁶ **Artículo 12.-** Las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo con lo siguiente:

[...]

II. La percepción de una pensión por viudez o concubinato con:

[...]

c) El desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 129/2016 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 1033. Tipo: Jurisprudencia. PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

⁸ Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 128/2019 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, página 259. Tipo:

35.1. El artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la CPEUM, contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, pero además de él deriva el principio constitucional de **Previsión Social**, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

35.2. Que el artículo 12 del ROPDT, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales:

35.2.1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador.

35.2.2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y,

Jurisprudencia. ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL.

35.2.3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

36. Conforme la nueva resolución de los asuntos para pasar del tradicional sistema de tesis a uno apoyado por el sistema de precedentes en el juicio de amparo, y ya como parte de la doctrina constitucional mexicana de la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación y el derecho constitucional mexicano por precedentes, en sesión del 10 de noviembre de 2021, la Segunda Sala de la SCJN, al resolver el Amparo en revisión 183/2021, estableció que el artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del ISSSTE es inconstitucional por resultar sobreinclusivo, al establecer una limitación constitucionalmente inválida que restringe de manera total el acceso a una pensión por viudez por contar con diversos derechos de seguridad social propios.

37. Asimismo, señaló que su inconstitucionalidad también deriva del estrecho vínculo que guarda con la norma reglamentaria, es decir con el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, en donde se describieron y desarrollaron los supuestos de compatibilidad de las pensiones que otorga el Instituto en términos prácticamente idénticos, constituyendo de tal manera un sistema normativo que repercute negativamente en el adecuado ejercicio de los derechos propios de la seguridad social. Dando origen a la tesis de jurisprudencia por precedente **2a./J. 20/2022 (11a.)**⁹

⁹ Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 20/2022 (11a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 1525. Tipo: Jurisprudencia. PENSIÓN POR VIUDEZ PARA BENEFICIARIOS QUE SE ENCUENTRAN COMO TRABAJADORES EN ACTIVO. EL ARTÍCULO 6, FRACCIÓN XII, INCISO 2), DE LA LEY DEL INSTITUTO

38. Sobre el tema de las restricciones a derechos humanos, la CrIDH en la sentencia del “Caso Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos”, estableció que: *“La facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.”*¹⁰

39. En este sentido, este Organismo Nacional, bajo un criterio de máxima protección de derechos humanos, coincide con los argumentos esgrimidos por la SCJN de que la restricción establecida por los artículos 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del ISSSTE y 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, consistente en que la pensión por viudez sólo puede coexistir con el desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen obligatorio del ISSSTE, resulta inconstitucional por su carácter sobreinclusivo, Al prever un universo tan amplio en relación con los requisitos que deben observar los familiares derechohabientes para el acceso a todas las prestaciones que pueden derivar de la relación del trabajador y el ISSSTE, incluyendo en su universo la incompatibilidad total de derechos propios con todos los seguros, prestaciones y servicios contemplados en la ley en comento.

40. Ahora bien, no pasa de manera inadvertida por parte de esta Comisión Nacional lo señalado por PSP2, en el desarrollo de las brigadas de trabajo sostenidas entre esta

DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE IMPIDE DE MANERA TOTAL EL DISFRUTE DE TAL DERECHO, RESULTA INCONSTITUCIONAL POR LESIONAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

¹⁰ “Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 174.

Comisión Nacional y el ISSSTE, consistente en que ese instituto debía de verificar su actuar conforme a su normatividad y no podía ir en contra de esta, ya que ello podría representar que a cualquiera se le finque una responsabilidad de carácter administrativa, sugiriendo en este caso interponer los medios de defensa correspondientes.

41. En este sentido, resulta inconcuso que el principio de legalidad debe imperar como lo señalara PSP2, pero no ateniéndose únicamente al contenido de lo establecido en el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, sino interpretando la normativa de acuerdo con el marco constitucional en materia de derechos humanos.

42. En este sentido, la Reforma Constitucional de junio de 2011 no sólo trajo consigo importantes cambios en el diseño constitucional, sino también en la labor de aplicación e interpretación de las normas. La principal herramienta que nos ha legado este cambio de paradigma a nivel constitucional reside en el **Principio de interpretación conforme**, en el cual las normas relativas a los derechos humanos son, en su carácter de estándares de mínimos, objeto de una remisión hacia la Constitución y los tratados internacionales para efectos de su aplicación más protectora.¹¹

43. En términos generales, la interpretación conforme es la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales

¹¹ “*La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011.*” Caballero Ochoa, José Luis. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. No. 3 julio-diciembre 2016. Ciudad de México, México. SCJN.

internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.¹²

44. En efecto, el artículo 1º, párrafos primero y segundo, de la Constitución establece, que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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.”

45. Por consiguiente, del párrafo primero antes señalado, puede apreciarse que por mandato constitucional, el canon de reconocimiento y aplicación de los derechos humanos se conforma por todos aquellos derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Esto quiere decir que, tanto las normas constitucionales como las normas contenidas en tratados internacionales, en conjunto, determinarán las posibilidades de ampliación de los derechos humanos y serán la apertura para considerar, por vía de la interpretación conforme, todas las normas en la materia.

¹² “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano.” Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Estudios Constitucionales, Año 9, N° 2, Santiago de Chile, Chile, 2011, pp. 531 – 622.

46. En este sentido, si bien es innegable que la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de legalidad, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. Con motivo de la acción reformadora del 10 de junio de 2011, hoy en día, el *Principio de Interpretación Conforme* de todas las normas del ordenamiento a la Constitución se ve reforzado por el *Principio Pro Persona*, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación en beneficio de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo de la norma, más aún en el caso que nos ocupa, en el que las disposiciones normativas en las que se basa el ISSSTE para negar el disfrute de los derechos de QV, han sido señaladas por el máximo tribunal del país como inconstitucionales.

47. En efecto, de una interpretación sistemática de los artículos 1° y 133 de la Constitución Federal, todas las autoridades del país, dentro de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos contenidos en la misma y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, adoptando la interpretación más favorable en atención al principio *pro homine*, encontrándose el personal del ISSSTE, obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior. De tal suerte que, así como la legalidad administrativa implica la sujeción de los órganos de la administración pública a la ley, también lo es que la legalidad implica el sometimiento de la propia ley a la Constitución, lo cual determina su propia validez.

48. Por ello se ha señalado que: *“Las obligaciones en materia de derechos humanos, que ha de asumir la administración pública, son compatibles y realizables desde la concepción de la legalidad [...] Si esto es así, al aplicar la jurisprudencia -desde una*

legalidad robusta- la administración pública daría cumplimiento a su obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, alineando su actuación al sentido material de la Constitución, al tiempo que preservaría la justificación originaria del principio de legalidad, a saber, proteger a los particulares de los abusos de la autoridad.”¹³

49. En ese sentido, al negar el ISSSTE con fundamento en el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, la pensión por viudez a QV, estimando que dicho beneficio pensionario es incompatible con la circunstancia jurídica de que ella desempeña trabajos remunerados que se encuentran incorporados al régimen obligatorio del ISSSTE, transgrede el derecho a la legalidad y seguridad jurídica. Ello debido a que funda su determinación en el contenido de un precepto legal que establece una restricción constitucionalmente inválida que opera en perjuicio de un derecho fundamental de QV como lo es el de la seguridad social.

50. La norma del reglamento restringe incorrectamente su derecho constitucional a la seguridad social con el cual se pretende brindar bienestar y tranquilidad tanto a los trabajadores como a sus familias ante los riesgos a que están expuestos, lo que es contrario al principio de supremacía constitucional señalado en el artículo 133 del Pacto Federal.

51. En este sentido el actuar del ISSSTE desatiende los principios normativos antes señalados al basar su determinación únicamente en lo establecido en un precepto de carácter reglamentario como lo es el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, y no

¹³ “La jurisprudencia mexicana y el principio de legalidad: Una compleja relación” Gómora Juárez, Sandra. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año LI, núm. 155, mayo-agosto de 2019, pp. 799-839.

bajo una óptica de máxima protección sustentada en los derechos humanos, como se establece en los numerales 1° y 123 de la Constitución Federal y los diversos instrumentos nacionales e internacionales, aplicables al caso; transgrediendo con ello los derechos a legalidad y seguridad jurídica, de la víctima.

52. Por lo anterior, la afectación a QV no se encuentra legalmente justificada, pues aunado a ello el acto de autoridad del ISSSTE se sustenta en un precepto normativo, que ha sido calificado por la SCJN como inconstitucional, en las jurisprudencias 2a./J. 129/2016 (10a.) y 2a./J. 128/2019 (10a.) que fueran emitidas mediante el sistema de reiteración de tesis, así como en la respectiva y más reciente 2a./J. 20/2022 (11a.) originada a través del sistema de precedentes, sin que se observe que el Instituto hubiere procedido a iniciar las acciones que lleven a armonizar su normatividad y políticas internas acorde a los preceptos constitucionales y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

B) Derecho a la Seguridad Social

53. Los artículos 22 de la Declaración Universal; 9 del Pacto Internacional DESC; Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 9 del Protocolo de San Salvador coinciden en establecer que toda persona, como integrante de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, cuyo fin es la protección contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que le imposibilite física o mentalmente obtener medios de subsistencia.¹⁴

¹⁴ CNDH. Recomendaciones 28/2014, del 28 de agosto de 2014, p. 145 y 2/2017, de 31 de enero de 2017, p. 221 y 53/2017, del 9 de noviembre de 2017p. 91.

54. Con relación al Derecho Humano a la Seguridad Social, la Declaración Universal, aprobada y promulgada por la Asamblea General en 1948, refiere en su artículo 22 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.”*¹⁵

55. En ese sentido, añade en su artículo 23, numeral 3: *“(...) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. (...)”*

56. En el mismo tenor, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas a través de las Resoluciones 47/5, 8/98 y en la Observación General número 6 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, contempla y desarrolla los derechos económicos sociales y culturales de las personas adultas mayores, consideradas así a partir de los 60 años o más, donde se destaca la necesidad de adoptar medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad, ya que el derecho a la seguridad social, reconoce de manera implícita el derecho a las prestaciones de vejez ya que en el término “seguridad social” quedan incluidos de forma implícita los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas.¹⁶

¹⁵ https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

¹⁶ CNDH. Recomendación 5/2016, del 26 de febrero de 2016, p. 74.

57. En ese orden de ideas, la Seguridad Social puede entenderse como las medidas que establece el Estado para garantizar a cada persona su derecho a un ingreso digno y apropiada protección para salud, a la seguridad social deben contribuir, patrones, obreros y el Estado.¹⁷

58. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General No. 19, determina que el derecho a la seguridad social (artículo 9), comparte el núcleo esencial precisado por la OIT, y señala que este derecho humano: “[...] *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 a la salud; c) Apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.*”

59. En tal contexto, no debe perderse de vista que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, de la “Agenda 2030”, hace un llamado a erradicar la pobreza en todas sus formas; para lo cual, su tercera meta hace imperativa la *puesta “en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos”, así como lograr “una amplia cobertura de las personas y los vulnerables.”*¹⁸

60. Para la OIT el derecho humano a la seguridad social comprende: “[...] *la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a*

¹⁷ Cfr. Ángel Guillermo Ruíz Moreno, Nuevo derecho de la seguridad social, 14 ed. México, Porrúa, 2015, pp. 36-39.

¹⁸ CNDH. Recomendaciones 28/2014, del 28 de agosto de 2014, p. 146, 2/2017, de 31 de enero de 2017, p. 222 y 53/2017, del 9 de noviembre de 2017p. 92.

*la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.”*¹⁹

61. El Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952, suscrito y ratificado el 12 de octubre de 1961 por nuestro país de manera parcial, resulta ser una normativa internacional obligatoria al formar parte de nuestro marco jurídico interno, que reitera distintas obligaciones de la seguridad social como son: La asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad, de vejez, en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.²⁰

62. Acerca del citado Convenio 102 de la OIT, la SCJN emitió la Tesis jurisprudencial P./J. 22/2013 (10a.) que debe ser ponderada en su debida dimensión respecto a su aplicabilidad obligatoria en nuestro sistema jurídico por razones de obligado equilibrio y congruencia entre los Poderes de la Unión.

63. Así pues el máximo tribunal nacional señaló que el Convenio número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual significa que México debe observar, en particular, los artículos 26, punto 3 y 67, inciso b), en tanto contienen disposiciones sobre el pago periódico de prestaciones aplicables

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Suiza, Ginebra, OIT, 2003, p. 1, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf (fecha de consulta: 1 de agosto de 2021).

²⁰ CNDH. Recomendación 53/2017, del 9 de noviembre de 2017, p. 98.

para las de vejez, esto es, normas relacionadas con el pago de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro.²¹

64. En sus respectivos apartados, el artículo 123 de la Constitución prevé como un derecho de las personas trabajadoras acceder a la seguridad social, el cual conforme a los tratados internacionales en la materia “...*incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.*”²²

65. “La seguridad social, en términos de lo expuesto en la Observación General No. 19 debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social”; al ser reconocida como derecho humano, es importante considerarla como un bien social y no como una mercancía o un instrumento de política económica o financiera.²³

²¹ Décima Época. Registro: 2003953 Instancia: Pleno. Tipo Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 22/2013 (10a.) Pág. 5 [J]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1; Pág. 5

²² “*LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES: EXIGIBLES Y JUSTICIABLES. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Apartado Derecho a la seguridad social. Definición del derecho*” Espacio DESC et. al., México, 2010, pág. 60. Invocados en la Recomendaciones 28/2017, p. 90 y 53/2017, p. 34.

²³ CNDH. Recomendaciones 28/2014, del 28 de agosto de 2014, p. 151, 2/2017, de 31 de enero de 2017, p. 230 y 53/2017, del 9 de noviembre de 2017 p. 97.

66. En este sentido, el hecho de que el ISSSTE negar el acceso a la pensión por viudez a QV, derecho que se generó con motivo de su afiliación y las cotizaciones realizadas periódicamente por su esposo A, para que, en caso de fallecimiento, aquella pudiera recibir el beneficio de la pensión, se ve limitado por el hecho de que la víctima cuenta con derechos de seguridad social propios, derivados de su trabajo que realiza tanto en los SESA como en el propio ISSSTE. Lo que resulta una restricción constitucionalmente inválida que opera en perjuicio del derecho fundamental de QV a la seguridad social y que por ello el sistema normativo en el que el instituto social funda su determinación, ha sido declarado como inconstitucional y, por lo tanto, jurídicamente inválido.

67. Encuentra justificación lo anterior, en razón de que al analizar el contenido del artículo 12 del ROPDT, que sirvió como fundamento para la determinación del ISSSTE, que en la parte que interesa dispone:

“Artículo 12.- Las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo con lo siguiente:

[...]

II. La percepción de una pensión por viudez o concubinato con:

[...]

c) El desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

En el caso de compatibilidad de las pensiones señaladas en las fracciones anteriores, la suma de las mismas no podrá exceder el monto equivalente a diez veces el salario mínimo.

Fuera de los supuestos antes enunciados no se puede ser beneficiario de más de una pensión.

Si algún pensionado bajo la Ley abrogada reingresa al servicio para desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad, que impliquen la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá dar aviso inmediato al Instituto para efecto de que se suspenda la pensión en curso de pago.

Asimismo, el pensionado deberá dar aviso al Instituto cuando se le otorgue otra pensión. En caso contrario, éste podrá suspender la pensión que se otorgó con anterioridad.

Si el Instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo un trabajador o pensionado, éstas serán suspendidas de inmediato, pero se puede gozar nuevamente de las mismas cuando desaparezca la incompatibilidad y se reintegren las sumas recibidas durante el tiempo que duró, más los intereses que señale la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente al año en que se va a efectuar el reintegro para los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales en una sola exhibición, y la devolución se realice al término de un plazo igual a aquél en que el trabajador o pensionado las estuvo recibiendo. En caso de que dicha tasa sea superior al nueve por ciento anual, se aplicará este último porcentaje. Si no se hiciese el reintegro en la forma señalada, se perderá el derecho a la pensión.”

68. De lo anterior, se desprende que las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones o con el desempeño de trabajos remunerados que no impliquen la incorporación al régimen de la Ley y del artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

69. En ese sentido, se establece que en el caso de compatibilidad de las pensiones, éstas no podrán exceder del monto equivalente a 10 veces el salario mínimo y que para el caso de compatibilidad con trabajos remunerados que no impliquen la incorporación al régimen de ésta y del artículo 123 apartado B de la Constitución, deberá darse aviso

inmediato al Instituto para efecto de que se suspenda la pensión en curso de pago, o bien, si el Instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones, éstas serán suspendidas de inmediato.

70. En esa guisa, es dable traer a colación los artículos 7, 34, 35, 36 fracción I y 37 del ROPDT, normatividad conforme a la cual la autoridad determinó la incompatibilidad de la pensión por viudez con el trabajo remunerado, los cuales son del tenor literal siguiente:

***“Artículo 7.-** El monto mínimo y máximo de las pensiones serán fijados por la Secretaría, pero el máximo no podrá exceder del cien por ciento del promedio del sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador. Asimismo, el monto máximo de pensión no podrá exceder diez veces el salario mínimo.*

***Artículo 34.-** La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de quince años, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, según el orden previsto en el artículo 36 del Reglamento.*

***Artículo 35.-** El derecho al pago de la pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte del trabajador o pensionado a que se refiere el artículo anterior.*

***Artículo 36.-** El orden para que los familiares derechohabientes gocen de las pensiones a que se refiere esta sección, será el siguiente:*

- I. El cónyuge supérstite solo si no hay hijos o, en concurrencia con éstos, si los hay y son menores de dieciocho años, o que no sean menores de dieciocho años pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o*

totalmente para trabajar; 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;

[...]

- IV.** *La cantidad total a que tengan derecho los deudos señalados en cada una de las fracciones, se dividirá por partes iguales entre ellos. Cuando fuesen varios los beneficiarios de una pensión y alguno de ellos perdiese el derecho, la parte que le corresponda será repartida proporcionalmente entre los restantes, y*

Artículo 37.- *Los familiares derechohabientes del trabajador fallecido tendrán derecho a una pensión equivalente al porcentaje del sueldo básico disfrutado en el año anterior al de la muerte del mismo, según los supuestos siguientes:*

Años de servicio	Porcentaje
15	50%
16	52.50%
17	55%
18	57.50%
19	60%
20	62.50%
21	65%
22	67.50%
23	70%
24	72.50%
25	75%
26	80%

27	85%
28	90%
29	95%
30 o más	100%

71. De lo expuesto se atiende que a la muerte del trabajador por causas ajenas a su edad y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de quince años, dará origen a las pensiones de viudez en los porcentajes antes señalados, derecho que se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de aquél.

72. A su vez, es preciso puntualizar el contenido del artículo 123 apartado B fracción XI inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

[...]

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B. *Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:*

[...]

XI. *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.*

73. El precepto antes citado, contiene las bases mínimas del principio de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, refiriendo al derecho al acceso a la

asistencia médica y garantía de ingresos, que en el presente asunto interesa en especial en caso de vejez, enfermedad, invalidez, accidentes en el trabajo, enfermedades profesionales, o muerte de un miembro de la familia²⁴, que el Estado se encuentra obligado a proporcionar mediante la previsión social, es decir, a través de las acciones que atiendan dichas necesidades a fin de cubrir las principales problemáticas sociales como la pobreza, la salud, el desempleo, la discapacidad o la vejez, procurando un mejoramiento del nivel y calidad de vida.

74. En ese sentido, la seguridad social ha sido considerada como un derecho humano desde la Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 y en su Recomendación No. 67 “Sobre la Seguridad de los medios de vida” del mismo año, confirmado en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, plasmado en nuestra legislación en el citado artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Federal, habida cuenta que tiene una profunda repercusión en todos los sectores de la sociedad, hace que los trabajadores y sus familias tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos, sea durante cortos períodos en caso de desempleo, maternidad o enfermedad o durante períodos largos debido a la invalidez o aun accidente del trabajo; proporciona ingresos a las personas durante sus años de vejez; crea programas destinados a ayudar a sus familias para cubrir los gastos de educación; ayuda a mantener relaciones laborales estables y una fuerza de trabajo productiva; contribuye a la cohesión social y al crecimiento y desarrollo general del país mediante la mejora de las condiciones de vida, amortiguando

²⁴ Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión, 2011. Informe VI. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

los efectos de las transformaciones estructurales y tecnológicas en las personas y, por tanto, sentando las bases para un enfoque más positivo sobre la globalización.²⁵

75. En esa guisa y como en apartados anteriores se señaló, la Segunda Sala de la SCJN estableció en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 129/2016 que el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, **viola el derecho a la seguridad social** reconocido en el artículo 123 apartado B fracción XI inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque restringe el derecho de la esposa o concubina, esposo o concubinario a recibir la pensión por viudez derivada de la muerte del trabajador o trabajadora en activo, pensionado o pensionada, según sea al caso, durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de la ley de la materia, por las siguientes consideraciones:

75.1. El derecho a la pensión por viudez no es antagónico ni excluyente con el derecho de la víctima a desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen obligatorio previsto en la Ley del ISSSTE, en primer lugar, porque ambos derechos tienen orígenes diferentes, pues el de la pensión de viudez surge por la muerte del trabajador(a), ya sea que hubiere estado en activo(a) o pensionado(a), es decir es una prestación establecida a favor del cónyuge supérstite, así como de la persona con quien hubiese vivido en concubinato, y no del extinto trabajador, aun cuando su fuente es la relación laboral existente entre éste y la entidad gubernamental respectiva.

²⁵ Hechos concretos sobre la seguridad social; Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/socsec/pdf/socialsecurity.pdf>

75.2. En segundo término, porque el hecho de que la pareja supérstite desempeñe un cargo que conlleve la incorporación al régimen obligatorio y, por ende, tenga acceso por cuenta propia a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen no excluye de manera natural, ni se contrapone a que siga recibiendo el pago de la pensión por viudez, sino por el contrario, la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la pensión de referencia coadyuva a hacer efectiva la garantía social de mérito, orientada a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador fallecido, pues con ello se mejora el nivel de vida de la persona viuda superviviente.

75.3. En tercer lugar, la pensión de viudez no es una concesión gratuita o generosa, sino que ese derecho se va gestando durante la vida del asegurado con las aportaciones que hace por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de sus beneficiarios después de acaecida su muerte. En cambio, el recibimiento de un salario por el empleo o cargo desempeñado por la pareja supérstite y sus correspondientes prestaciones en materia de seguridad social, producto de su inscripción al régimen de aseguramiento del ISSSTE, son contraprestaciones autónomas recibidas, que derivan del trabajo que desempeña, sin que ambas prestaciones se opongan o excluyan entre sí.

76. Por tanto, en la tesis jurisprudencial 2a./J. 129/2016 (10a.) anteriormente revisada, la SCJN concluyó que el derecho a percibir una pensión por viudez con el desempeño de un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio no es antagónicos ni excluyentes, por lo que bajo ninguna óptica pueden considerarse incompatibles.

77. En efecto, determinar la incompatibilidad de la pensión por viudez, en virtud del trabajo que actualmente desempeña, limita el derecho pensionario de QV y transgrede el derecho a la seguridad social que el Estado se encuentra obligado a tutelar acorde al artículo 123 apartado B fracción XI inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

78. Para ampliar más, si bien el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, señala que la pensión por viudez será compatible con el desempeño de un trabajo remunerado, estableciendo como hipótesis condicionante que no implique la incorporación al régimen de dicha Ley, lo cierto es que la norma constitucional en estudio vela por un sistema de procuración del bienestar de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares, protegiéndolos sin disponer restricción de tales derechos.

79. De ahí, que no se encuentre justificación legal para que una persona que desempeña un trabajo remunerado bajo el régimen de la Ley del ISSSTE, reciba una pensión por viudez, o viceversa, pues, como ha quedado establecido con antelación, la pensión por viudez tiene origen distinto, cubre riesgos diferentes y, además, tiene autonomía financiera, a lo que se añade que los derechos derivados del empleo y de la pensión de referencia mejoran el nivel de vida de la persona que ha caído en viudez, por lo que de ningún modo puede considerarse que con su otorgamiento se alteren las cargas económicas, o exista disparidad en el reparto de los beneficios para los derechohabientes, tal y como se estableciera en la jurisprudencia por reiteración 2a./J. 128/2019 (10a.)

80. En virtud de ello, se concluye que tal hipótesis no pone en riesgo la viabilidad financiera del ISSSTE, ni a los derechohabientes y, por tanto, no existe justificación legal

para determinar su incompatibilidad, puesto que el derecho a acceder a la pensión por viudez de mérito nace de las aportaciones hechas en su momento por el esposo finado de QV, siendo que el derecho a recibir dicha pensión constituye uno de los propósitos fundamentales del principio de la previsión social, se encuentra bien definido y garantizado en la norma constitucional, así como ampliamente regulado en los artículos 7, 34, 35, 36 fracción I y 37 del ROPDT.

81. Asimismo, el hecho de que QV desempeñe un cargo que conlleva la incorporación al régimen obligatorio, y, por ende, acceder por cuenta propia a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen, no excluye de manera natural ni se contrapone a que siga recibiendo el pago de la pensión por viudez, sino por el contrario la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la pensión de referencia coadyuva a hacer efectiva la garantía social de mérito, orientada a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador o pensionado finado, pues con ello se mejora el nivel de vida de la viuda.

82. En vista de los anteriores argumentos, resulta inconcuso que el actuar del ISSSTE al restringir a QV, el goce de la pensión por viudez, por contar con derechos de seguridad social propios, producto de la relación laboral que mantiene con los SESA y con el propio ISSSTE, y basando su determinación en el artículo 12, fracción II, inciso c) antepenúltimo y último párrafo del ROPDT, mismo que como se ha venido sosteniendo, ha sido declarado en diferentes ocasiones por la SCJN como inconstitucional y por ende jurídicamente inválido, transgrede los principios de seguridad social y previsión social contenidos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, el cual vela por un sistema de procuración del bienestar de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares, protegiéndolos sin disponer restricción de tales derechos.

83. No es óbice para arribar a lo anterior el hecho de que, conforme a lo señalado por QV, si bien el ISSSTE le negó a ella la pensión de viudez con motivo de la supuesta incompatibilidad, al encontrarse desempeñando trabajos remunerados que implicaron su afiliación a dicho instituto social, este le otorgó la pensión de orfandad a su hijo F, hasta que cumplió los 25 años. Por lo que conforme lo señalado en el numeral 131 de la Ley del ISSSTE, la prestación económica que le correspondía a QV por concepto de pensión de viudez, se presume se sumó a la pensión de orfandad que le fue entregada a su hijo. No obstante, precisamente ahora que ha cesado el otorgamiento de pensión de orfandad a favor de su hijo, al haber cumplido esta la edad máxima permitida conforme lo señalado la fracción I, del articulado en comento, resulta dable en su totalidad el otorgamiento del beneficio pensionario por viudez a favor de QV, considerándose para efectos del pago, a partir de la fecha en que el ISSSTE dejó de proporcionar la pensión de orfandad a F.

V. Responsabilidad.

a. Responsabilidad institucional.

84. La responsabilidad generada con motivo de las violaciones a los derechos humanos analizadas y evidenciadas es de carácter institucional. Cuando las autoridades incumplen con las obligaciones que les fueron encomendadas por mandato constitucional y por los compromisos adquiridos a través de los tratados internacionales, en agravio de quienes integran la sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad institucional, independientemente de aquella que corresponda de manera específica a las personas servidoras públicas involucradas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de las labores concretas para hacer valer esos derechos.

85. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación existe responsabilidad institucional por parte del ISSSTE, por la vulneración a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social en agravio de QV, por restringir el goce de la pensión por viudez, fundamentando su actuar en un sistema normativo que establece una restricción declarada por la SCJN constitucionalmente inválida que opera en perjuicio del derecho fundamental de QV a la seguridad social, al limitar de manera total su acceso y disfrute de la pensión por viudez que le fuera otorgada, por contar con derechos de seguridad social propios, derivados del trabajo remunerado que realiza en los SESA y en el propio ISSSTE.

86. Por lo que en el presente caso, esta Comisión Nacional considera que existen evidencias suficientes para concluir que personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE, incurrieron en presuntas responsabilidades administrativas que afectan la disciplina, legalidad, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, que deben ser observados en el desempeño del empleo, cargo o comisión, con apego a los derechos humanos, principios rectores del servicio público y que deben ser determinadas por la autoridad correspondiente de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7, fracciones I y VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

b. Responsabilidad de personas servidoras públicas

87. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación AR incurrió en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, consistentes en violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social en agravio de QV, conforme a lo siguiente:

87.1. Una vez que estuvo en oportunidad de resolver las solicitudes de pensión realizadas por QV, los días 13 de agosto de 2020 y 21 de julio de 2021; AR resolvió negarle la pensión de viudez, al establecer que esta se ubicaba bajo una supuesta causa de incompatibilidad, por ser trabajadora activa en los SESA y en el ISSSTE, considerando para ello únicamente lo señalado en el artículo 12, fracción II, inciso c), del ROPDT y no así los Derechos Humanos inmersos en el marco jurídico mexicano y los cuales debía de respetar, proteger y garantizar en su calidad de persona servidora pública, de acuerdo con el artículo 1° Constitucional, lo que implicaba contemplar además de la norma reglamentaria lo establecido en los numerales 1° y 123 de la Constitución Federal y los diversos instrumentos nacionales e internacionales, antes señalados y aplicables al caso; transgrediendo con ello los derechos humanos a legalidad y seguridad jurídica, así como el de seguridad social de QV.

87.2. Posteriormente derivado del requerimiento de información realizado por este Organismo Nacional, al rendir el informe contenido en el Oficio No. DPSH/0764/2022 de 13 de junio de 2022, AR señaló que la razón por la cual QV no podía recibir el monto correspondiente a la pensión de viudez, era porque se encontraba como trabajadora activa en los SESA, así como en el ISSSTE, y por tanto caía en el supuesto de incompatibilidad, estipulado en artículo 12, fracción II, inciso c), del ROPDT. Con lo cual se confirma la negativa de brindarle a QV el acceso a la pensión por viudez, por contar con derechos de seguridad social propios, producto de su relación laboral con instituciones que implican su afiliación al régimen del ISSSTE y con fundamento en un precepto normativo que para el momento en que dio respuesta tanto a QV como a este Organismo Nacional, ya había sido declarado como inconstitucional por la SCJN, por lo que con su actuar

vulneró, de manera sistemática, los derechos humanos de la legalidad y seguridad jurídica, así como de la seguridad social en agravio de QV.

88. Esta Comisión Nacional considera que las conductas atribuidas a AR, evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad aplicable, dado 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, y 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.

VI. Reparación Integral del Daño y formas de dar cumplimiento

89. 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; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, 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, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

90. Para tal efecto, en términos de los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 2º, fracción I, 7º, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social en agravio de QV, por restringir de manera total su acceso a la pensión por viudez de manera inválida, bajo el argumento de que está desempeñando trabajos remunerados que implican su incorporación al régimen del ISSSTE, se le deberá inscribir en el Registro Nacional de Víctimas a cargo de la CEAV, a fin de que de ser el caso, se les otorgue el acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y reparación integral del daño, conforme a las disposiciones previstas en la citada Ley y conforme a las violaciones a los derechos humanos descritas en el presente instrumento recomendatorio; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la CEAV²⁶.

91. El referido artículo 1, 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*

²⁶ **Tesis:** 1a. XXXV/2020 (10a.), **REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS QUE LA INTEGRAN.** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 283, en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022224>

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.”

92. 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

93. 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 y omisiones se tramite la pensión de viudez que le fuera negada, sin restringir su derecho a la seguridad social por desempeñar un trabajo remunerado, que implica incorporación al régimen del ISSSTE. Lo que incluye se le cubran las cantidades que correspondan a QV con motivo del pago de la pensión por viudez a partir del día en el ISSSTE dejó de proporcionar la pensión de orfandad a F, y con ello estar en posibilidad de dar cumplimiento al primer punto recomendatorio.

94. Asimismo, se le reconozca a QV por parte del Instituto Social, la calidad de beneficiaria de su difunto esposo A; y, en consecuencia, se le brinden todas las prestaciones económicas y en especie que les asistan de acuerdo con la normatividad del ISSSTE. Todo lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento al segundo punto recomendatorio.

ii. Medidas de Satisfacción

95. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV y 73 fracción IV, de la Ley General de Víctimas, así como 22 de las citadas Directrices, 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.

96. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE, colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presentará ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, para que se investiguen los actos y/u omisiones irregulares atribuibles a las autoridades señaladas como responsables en la presente Recomendación y que intervinieron en la restricción de la pensión por viudez de QV, y, en su oportunidad, determine dentro del ámbito de su competencia lo que conforme a derecho corresponda.

97. Para lo cual el ISSSTE, deberá proporcionar en todo momento la información completa y necesaria para que se haga valer en el procedimiento administrativo de investigación, motivo por el cual se remitirá copia de la presente Recomendación al

referido Órgano Fiscalizador, para que sea agregada al mismo y en su determinación se consideren los hechos expuestos en la presente Recomendación.

98. Por lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero, se deberán informar las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

iii. Medidas de no repetición

99. 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.

100. En esa tesitura, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social, el ISSSTE debe adoptar todas las medidas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas, debiendo en este caso realizar las acciones pertinentes para modificar la Ley del ISSSTE, el ROPDT y demás normas internas que así lo ameriten, a fin de eliminar las hipótesis de incompatibilidad para el goce de las pensiones, que hayan sido declaradas como inconstitucionales por la SCJN, al ser estas sobreinclusivas, para armonizarlas con los artículos 1° y 123 constitucionales, los tratados internacionales ratificados por nuestro país, y la jurisprudencia interna e internacional, y con ello estar en posibilidad de dar cumplimiento al cuarto punto recomendatorio.

101. De igual forma, el ISSSTE deberá implementar en el plazo 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, así como a la seguridad social, debiendo observar para ello lo expuesto en el presente instrumento recomendatorio, el cual debe estar dirigido al personal responsable de tramitar, resolver y atender las solicitudes y aclaraciones de las pensiones derivadas de los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la Delegación del ISSSTE en Quintana Roo, en particular a AR, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. Asimismo, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad; hecho lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que se generen, para acreditar el cumplimiento del punto quinto recomendatorio.

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

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se realicen de inmediato y con prioridad, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, las acciones necesarias y conducentes para tramitar y resolver la solicitud de pensión por viudez a QV, bajo los procedimientos más adecuados y eficaces, sin restringir sus derechos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social, con motivo de los trabajos remunerados que desempeña, conforme a las consideraciones realizadas en el presente documento recomendatorio. Lo que incluye se le cubran las cantidades correspondientes derivadas del pago de la pensión por viudez, desde el día que una vez que se le aplicó la supuesta incompatibilidad de pensión y concluyera el otorgamiento de la pensión por orfandad a favor de F, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se le reconozca a QV por parte del ISSSTE, la calidad de beneficiaria de su difunto esposo A; y, en consecuencia, se le brinden todas las prestaciones económicas y en especie que le asistan de acuerdo con la normatividad, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Colaborar ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra AR, ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, por los actos y/u omisiones señaladas en el apartado de hechos, observaciones y análisis de pruebas de la presente Recomendación, a fin de que se inicie el procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se deberá remitir en su oportunidad las constancias con que se acredite su colaboración.

CUARTA. Proponga a la autoridad competente, conforme al procedimiento que corresponda, el anteproyecto de modificación a las disposiciones de la Ley del ISSSTE, el ROPDT y demás normas reglamentarias que así lo ameriten, a fin de que se eliminen en el marco de la compatibilidad de las pensiones, hipótesis que resulten sobreinclusivas en agravio de las personas, al establecer alguna limitación constitucionalmente inválida que restrinja su derecho humano a la seguridad social, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Se imparta en el término de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, específicamente en relación con los derechos a la legalidad y

seguridad jurídica, así como a la seguridad social, debiendo observar para ello lo expuesto en el presente instrumento recomendatorio, el cual debe estar dirigido al personal responsable de tramitar, resolver y atender las solicitudes y aclaraciones de las pensiones derivadas de los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la Delegación del ISSSTE en Quintana Roo, en particular a AR, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. 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