

RECOMENDACIÓN NO. 150 /2024

SOBRE LA NO ACEPTACIÓN DE LA PROPUESTA CONCILIACIÓN RESPECTO A LA VULNERACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD, A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN AGRAVIO DE QV, POR LA NEGATIVA AL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN POR VIUDEZ.

Ciudad de México, a 28 de junio 2024

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

Apreciable Directora General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º párrafos primero, segundo y tercero, y 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º párrafo primero, 6º fracciones I, II y III, 15 fracción VII, 24 fracciones II y IV, 26, 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 123, 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2023/13761/Q**, relacionado con la falta de respuesta por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a la Propuesta de Conciliación emitida por esta Comisión Nacional, respecto a la vulneración a los Derechos Humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la seguridad social, en agravio de QV, por la negativa al otorgamiento de una pensión por viudez por tener asignada una pensión por ascendencia.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 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; 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I y último párrafo, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el deber de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente instrumento recomendatorio, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para señalar a las personas involucradas en los hechos, se utilizarán las claves siguientes:

Denominación	Claves
Persona Quejosa y Víctima	QV
Finado Esposo	FE
Finada Hija	FH
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP

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

Denominación	Siglas, acrónimos o abreviaturas
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH, Comisión Nacional
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Comité DESC
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE Instituto Social
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH Convención Americana
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM Constitución Federal
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	Ley de ISSSTE
Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que expide la Ley del ISSSTE	ROPDT

I. HECHOS

5. El 26 de agosto de 2023, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de QV, en el que solicitó la intervención a efecto de que le fuera otorgada su pensión por viudez por parte del ISSSTE debido al fallecimiento de su FE, la cual le fue negada con el argumento de que gozaba de una pensión por ascendencia derivada del fallecimiento de su FH, misma que se le otorgó el 14 de febrero de 2020, por lo que se ubicaba en el supuesto de incompatibilidad que se reconoce en el artículo 12 del ROPDT; sin embargo, la pensión por ascendencia le fue cancelada desde diciembre de 2022, así como el servicio médico. No obstante, el 27 de febrero de 2023, QV firmó un convenio ante AR1 para realizar la devolución de los recursos de la pensión de ascendencia por cierta cantidad para que le

puedan asignar la pensión de viudez, sin embargo, a la fecha no cuenta con ninguna prestación en dinero y le fue suspendido el servicio médico.

6. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 apartado B, de la CPEUM, 3° párrafo primero, 39 fracción I, 67 párrafo primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el artículo 2° fracción VI, y 9° primer párrafo del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se inició el trámite del expediente de queja **CNDH/6/2023/13761/Q**.

7. Con la finalidad de corroborar los hechos relatados por QV y verificar la existencia de violaciones a derechos humanos esta Comisión Nacional, solicitó informes al ISSSTE, luego de integrado el expediente y del análisis de las evidencias, se acreditó que se transgredieron los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la seguridad social, en agravio de QV, por la negativa a otorgarle la pensión por viudez, bajo el argumento de tener asignada una pensión por ascendencia que se le otorgó por ser beneficiaria de su FH, la cual le fue cancelada, además de condicionar la pensión de viudez, hasta en tanto no reintegró el monto total de las cantidades que le fueron pagadas, por el supuesto de incompatibilidad que se reconoce en el artículo 12 párrafo tercero del ROPDT.

8. En este sentido, de conformidad con los artículos 6° fracciones I, II, VI, y 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 120 a 124 de su Reglamento Interno, esta Comisión Nacional dirigió una Propuesta de Conciliación al ISSSTE, mediante oficio 009388 de 15 de febrero de 2024, con los puntos conciliatorios siguientes:

“Primero: Tramitar y resolver la solicitud de pensión por viudez a QV, bajo los procedimientos más adecuados y eficaces, sin colocarlo en un supuesto jurídico que la distinga y sin exigirle mayores requisitos en términos de lo expuesto en la presente Conciliación. Lo anterior a efecto de que, en caso de cumplir con los demás requisitos legales aplicables, se le reconozca por parte de ese Instituto la calidad de beneficiaria de su FE y en consecuencia se le brinden todas las prestaciones económicas y en especie que le asistan de acuerdo con la norma, con

efectos retroactivos desde el momento en que la solicitó y remitir a la brevedad posible a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

Segundo: Se reactive la pensión por ascendencia de QV beneficiaria de su FH sin colocarla en un supuesto jurídico que la distinga y sin exigirle mayores requisitos en términos de lo expuesto en la presente Conciliación, para lo cual deberá cancelarse el convenio de reconocimiento de adeudo que firmó QV como condicionante para acceder a la pensión por viudez. Lo anterior a efecto de que, se le rehabilite en su derecho pensionario que previamente fue reconocido por parte de ese Instituto en la calidad de beneficiaria de su FH y en consecuencia se le brinden todas las prestaciones económicas y en especie que le asistan de acuerdo con la norma, con efectos retroactivos al momento en que fue suspendida y remitir a la brevedad posible a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento

Tercero: Se adopten las medidas necesarias para reparar el daño ocasionado a QV en términos de la Ley General de Víctimas con motivo de la responsabilidad en que incurrió el personal involucrado en los hechos, derivada de la violación a los derechos humanos detallados en la presente Conciliación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento

Cuarto: Dar vista al Órgano Interno de Control en el ISSSTE por los actos y omisiones señaladas en la presente Conciliación en contra de AR1, AR2 y AR3 o quien resulte responsable; por lo que se deberá emitir en su oportunidad a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su colaboración.

Quinto: Se imparta a las personas servidoras públicas del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene de la Subdelegación de Prestaciones en la Zona Oriente del ISSSTE, un programa integral de formación y capacitación en legalidad y seguridad jurídica, seguridad social y atención al público de acuerdo con lo expresado en la presente Conciliación, como lo es el curso en línea denominado “Los principios constitucionales de derechos humanos en el servicio público”, el cual se imparte en la plataforma digital “Educa CNDH”, enviando a este Organismo Nacional las constancias que así lo acrediten

Sexto: Se designe a una persona servidora pública con facultades para tomar decisiones quien fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento

de la presente Conciliación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.”

9. En atención a que la Propuesta de Conciliación objeto de la presente Recomendación cuenta con acuse de recepción por parte de la autoridad el 19 de febrero de 2024 y hasta el 31 de mayo de 2024, se recibió en este Organismo Nacional la respuesta por parte de personal adscrito al ISSSTE, en la cual se precisó que ese Instituto no está en condiciones de aceptar el pronunciamiento, al encontrarse material y legalmente imposibilitado para su cumplimiento.

10. En tal virtud, en términos de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 123 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, una vez que la autoridad a la que se le dirige una propuesta de Conciliación y ésta no la acepta, lo consiguiente es que se le dirija una Recomendación.

II. EVIDENCIAS

a) Evidencias presentadas por QV

11. Escrito de queja de QV de 26 de agosto de 2023, presentado en esta Comisión Nacional y al que adjuntó los siguientes documentos:

11.1. Oficio RRO/SP/DPSH/8402/2022 de 7 de diciembre de 2022, signado por AR1, en el que le informó a QV que debía comparecer con sus documentos ante el Departamento de Pensiones para estar en posibilidad de resolver su solicitud de pensión por viudez.

11.2. Oficio RRZO/SP/DPSH/1471/2023 de 21 de febrero de 2023, emitido por AR1, en el que requirió a QV señalar la propuesta de pago para reintegrar los recursos que le fueron entregados derivado de la pensión por ascendencia.

11.3. Acta de comparecencia de 27 de febrero de 2023, en la que se hace constar el convenio de reconocimiento de adeudo y pago por parte de QV con el ISSSTE, debido a que AR1 determinó que QV realizó el cobro indebido de la pensión de ascendencia que recibió de FH.

11.4. Oficio RRZO/SP/DPSH/4829/2023 de 15 de junio de 2023, signado por AR1, en el cual se le indicó a QV que se cancela el trámite de pensión por ascendencia y deberá reintegrar en su totalidad las cantidades cobradas por ese concepto.

11.5. Escrito de 4 de julio de 2023, por medio del cual QV informó a AR1 que no le fue posible reunir la cantidad de dinero al que se comprometió en el convenio de reconocimiento de adeudo y pago que derivó de la revocación de la pensión de ascendencia que recibía de FH.

11.6. Oficio SPZO/DPSH/7059/2023 de 23 de agosto de 2023, signado por PSP1 en el que reiteró a QV la improcedencia de la pensión por viudez y al no haber impugnado la resolución, ésta quedó firme; de igual forma, le señaló que la pensión por ascendencia es irrenunciable y no puede ser afectada, sino es mediante resolución judicial.

b) Evidencias presentadas por el ISSSTE

12. Oficio DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/7094-5/23, signado por PSP3 por medio del cual presentó el informe solicitado por este Organismo Nacional para la atención del asunto de QV, al cual adjunto lo siguiente:

12.1. Oficio SPZO/DPSH/8307/2022 (sic) de 23 de octubre de 2023, suscrito por AR1 en el que señaló, lo siguiente:

“[...] la pensión por ascendencia otorgada a QV, tipo de beneficio 212 por muerte de la trabajadora FH, fue suspendida toda vez que recae en la figura de incompatibilidad contenida en el artículo 12 del ROPDT, notificado a QV de manera fundada y motivada a través del oficio

RRZO/SP/DPSH/264/2023 de fecha 11 de enero de 2023 que recibió de puño y letra el 18 de enero de 2023.”

“Conforme al precepto legal señalado no se está en posibilidad de atender la solicitud de pensión por viudez de QV derivado del fallecimiento de FE.”

12.2. Oficio RRZO/SP/DPSH/264/2023, de 11 de enero de 2023, suscrito por PSP1, mediante el cual se determinó revocar la pensión por ascendencia de QV conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del ROPDT, argumentando que realizó un cobro indebido ocasionando un menoscabo al Instituto por cierta cantidad por el período del 14 de febrero de 2020 al mes de noviembre de 2022, por lo que, tiene la obligación de reintegrar el adeudo más los intereses que se sigan generando. Así también, determinó que la solicitud de pensión por viudez por la muerte de FE, no es procedente, hasta en tanto no se resuelva jurídicamente la suspensión antes referida y reintegre el importe que adeuda.

12.3. Oficio SPZO/DPSH/4914/2023, de 31 de julio de 2023, suscrito por AR1 mediante el cual solicitó a PSP2, la autorización del otorgamiento de pensión por viudez a favor de QV, quien se comprometió a realizar la devolución total del monto por concepto de cobro indebido de la pensión por ascendencia en los tres días hábiles siguientes a que comenzara a recibir el primer pago de pensión por viudez. Lo anterior, en virtud de que normativamente le asiste el derecho de pensión por viudez a QV, la cual puede intentar por la vía judicial con el riesgo de que el ISSSTE deba cubrir ambas pensiones.

12.4. Oficio SP/01/CERB/020183/2023, de 15 de agosto de 2023, suscrito por PSP2 y dirigido a AR1, en el que determinó improcedente el otorgamiento de pensión por viudez de QV, toda vez que goza de la pensión por ascendencia y resultan incompatibles conforme al artículo 12 de ROPDT, puntualizando que las pensiones son irrenunciables y solo pueden ser afectadas para hacer efectiva la obligación de ministrar alimentos por mandamiento judicial y para exigir el pago de adeudos con el instituto con motivo de la aplicación de la Ley del ISSSTE.

13. Oficio DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/1545-8/2024, de 7 de marzo de 2024, suscrito por PSP3, por medio del cual informó que el ISSSTE está llevando a cabo un minucioso análisis de la Propuesta de Conciliación, por lo que solicitó prórroga de término para dar respuesta a la misma.

14. Oficio DEISE/SAD/1072/2024 de 29 de mayo de 2024, suscrito por PSP4, a través del cual se brinda respuesta negativa a la propuesta de conciliación planteada por este Organismo Nacional, mediante oficio 009388 del 15 de febrero de 2024.

c) Evidencias obtenidas por parte de la CNDH

15. Acta circunstanciada del 8 de diciembre de 2023, en la que personal de este Organismo Nacional, le dio a conocer a QV el informe rendido por la autoridad, a través del oficio DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/7094-5/23 de 22 de noviembre de 2023, ocasión en la que QV señaló “que no le han pagado la pensión por ascendencia, no tiene servicio médico y se le ha privado de todo medio de subsistencia, así también indico *“que tiene una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de la resolución de negativa de pensión”*”.

16. Oficio número 009388 de 15 de febrero de 2024, suscrito por la Directora General Encargada de Despacho de la Sexta Visitaduría General de la CNDH, a través del cual se realizó la Propuesta de Conciliación.

17. Acta circunstanciada de fecha 9 de mayo de 2024, realizada por personal de esta Comisión Nacional en la que se hace constar que los días 15 de marzo, 5 y 19 de abril de 2024, se trató el seguimiento a la Propuesta de Conciliación con PSP3, ocasiones en las que manifestó que aún no tenían alguna noticia y que no podían emitir ningún pronunciamiento.

18. Acta circunstanciada de 24 de junio de 2024, elaborada por personal adscrito a esta Comisión Nacional, en la que se hace constar la búsqueda realizada del Expediente Administrativo 1, en el Boletín Jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

19. A la fecha de emisión de la presente Recomendación, no se tiene conocimiento de que el ISSSTE haya modificado el criterio, que restringe a QV el acceso a la pensión por viudez por considerar que dicho beneficio es incompatible con la pensión por ascendencia que le fue asignada conforme al artículo 12 párrafo tercero del ROPDT; sin embargo, la pensión por ascendencia le fue cancelada desde diciembre de 2022, así como el servicio médico, sin contar con algún medio de subsistencia.

20. Este Organismo Nacional tuvo conocimiento del inicio del Expediente Administrativo 1, que se encuentra en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el 29 de febrero de 2024 se dictó sentencia definitiva, misma que fue impugnada por el ISSSTE, quien interpuso recurso de revisión, mismo que se encuentra en trámite, de conformidad con al acuerdo publicado el 23 de mayo de 2024 en el Boletín Jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

21. En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2023/13761/Q**; lo anterior, con un enfoque de máxima protección de la víctima, 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.

22. 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, a la seguridad jurídica y 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) La naturaleza y el alcance de una Propuesta de Conciliación

23. De conformidad con lo establecido en los artículos 6º, fracción VI, 24, fracción III y 36 de su Ley, y 120 a 124 y 125, fracción IX, de su Reglamento Interno, esta Comisión Nacional, cuenta con atribuciones para proponer la conciliación entre la víctima y la autoridad señalada como responsable de transgredir sus derechos humanos.

24. Para esta Comisión Nacional las propuestas de conciliación son un medio por el que se pueden concluir los expedientes de quejas que son iniciados por haberse acreditado presuntas violaciones a derechos humanos, con los referidos pronunciamientos se busca una solución inmediata a una violación a derechos humanos acreditada; es decir, que es un mecanismo alternativo de solución de controversias previsto en el artículo 17, tercer y quinto párrafos, de la CPEUM.

25. Ese precepto constitucional, en su tercer párrafo, mandata: “(...) *las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales*”; mientras que en el quinto párrafo dispone: “*las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias*”.¹

¹ Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Común. Tesis: III.2o.C.6 K (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3, página 1723. Tipo: Aislada. ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO.

26. De lo anterior se colige que, los medios alternativos son diversos procedimientos a través de los que las personas puedan resolver sus controversias, sin necesidad de una intervención jurisdiccional, y consisten en la negociación (autocomposición), mediación, conciliación y el arbitraje (heterocomposición), ya que son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita.

27. De igual modo, el artículo 17 de la Ley General de Víctimas, establece que las víctimas tendrán derecho a optar por la solución de conflictos conforme a las reglas de la justicia alternativa, a través de instituciones como la conciliación y la mediación, a fin de facilitar la reparación del daño y la reconciliación de las partes y las medidas de no repetición.

28. Ahora bien, las características y alcances de una Propuesta de Conciliación en el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos: a) implica un mecanismo reconocido por la Comisión Nacional para resolver casos de violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita, sin llegar a la emisión de una Recomendación; b) se acredita la violación a derechos humanos, por lo que se plantea la reparación del daño a las víctimas, se pide investigar y, en su caso, sancionar a los responsables, así mismo se solicitan medidas de no repetición; c) la autoridad destinataria tiene dos opciones: la acepta o no la acepta, con las consecuencias diferenciadas en tanto que: si la acepta, surge la obligación de cumplirla en sus términos y en los plazos determinados y, si no la acepta, se emite una Recomendación; d) no es congruente no aceptar la propuesta de Conciliación y pretender cumplir solo alguno de los puntos conciliatorios, y e) en caso de incumplimiento de los puntos adoptados lo consiguiente es la reapertura del expediente.²

29. Es así, que una parte fundamental de la Propuesta de Conciliación es la reparación integral del daño, prevista en el párrafo tercero del artículo 1o. de la CPEUM, conforme al cual es una obligación a cargo de las autoridades reparar las violaciones a los derechos

² CNDH. Recomendaciones 24/2018 del 16 de julio de 2018, p. 66 y 51/2020 del 29 de octubre de 2020, p. 111.

humanos, esto es, que al quedar acreditada la violación a los derechos humanos atribuibles a personas servidoras públicas, se tienen que considerar e incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los derechos humanos afectados de QV.³

30. Bajo ese contexto, el incumplimiento de la Propuesta de Conciliación formulada por esta CNDH, se considera especialmente grave, dado que, constituye un mecanismo para resolver casos de violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita, lo que no se cumplió en el presente caso, dando lugar a la emisión de la presente Recomendación, a efecto de que la sociedad puede valorar la actitud y el compromiso real de una autoridad para atender y resolver una violación de derechos humanos o evidenciar que ésta recurre a evasivas para no cumplir con su compromiso de proteger y respetar los derechos humanos y atender a las víctimas, generando con ello una responsabilidad institucional.⁴

31. En ese sentido, la omisión injustificada apareja como consecuencia la formulación de la Recomendación pública respectiva, que es el supuesto en el presente caso, debido a que se acreditó la violación a los derechos humanos de QV, no sólo, como se precisó en párrafos precedentes, los propios advertidos en la misma Propuesta de Conciliación, si no al derecho a la seguridad jurídica por no resolver y resarcir el daño causado.

B) Derecho de Acceso a la Tutela No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos

32. Al respecto, es necesario referir que en México, hay dos tipos de protección interna a los derechos humanos: La jurisdiccional y la no jurisdiccional. La primera está cargo del Poder Judicial quien emite determinaciones que son vinculantes (de obligado

³ CNDH. Recomendaciones 24/2018 del 16 de julio de 2018, p. 67 y 51/2020 del 29 de octubre de 2020, p. 112.

⁴ CNDH. Recomendación 51/2020 del 29 de octubre de 2020, p. 113 y 115/2021 del 14 de diciembre de 2021, p. 20.

cumplimiento), mientras que la segunda está a cargo de organismos de protección de derechos humanos, cuyas resoluciones no lo son, ni suplen la protección que se puede obtener mediante la primera vía, sino que las complementa e incluso puede realizarse a la par de los procesos ante Tribunales.

33. El artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM, establece el derecho de acceso a la justicia y a su tutela jurisdiccional efectiva, como aquella prerrogativa a favor de las y los gobernados, quienes tienen la facultad para promover ante las instituciones del Estado competentes, la protección de la justicia; a través de procesos que les permitan obtener una determinación que resuelva, de manera efectiva, la situación puesta a su consideración, y que dieron lugar a una controversia o por la necesidad de intervención del órgano jurisdiccional.

34. Lo que se busca con accionar a los órganos del Estado Mexicano, es la emisión de resoluciones expeditas, gratuitas, completas e imparciales y siempre, y cuando estén sujetos a que se cumplan los plazos y términos establecidos en las propias leyes y sus reglamentos.

35. En el mismo sentido, el artículo 8.1 de la CADH, establece: *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*.

36. Asimismo, el numeral 25.1. de la referida Convención Americana reconoce que: *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun*

cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

37. Por su parte, la CrIDH ha sostenido que las garantías del artículo 8.1 de la CADH no se aplican solamente a la actividad judicial en estricto sentido, “[...] sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, con el objetivo de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos [...]”⁵.

38. Por otro lado, la Observación General Núm. 10 antes citada, emitida por el Comité DESC, establece que en virtud del párrafo primero del artículo 2 del PIDESC, el Estado Mexicano se compromete “a adoptar medidas [...] para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados [...] la plena efectividad de los derechos [...] reconocidos [en el Pacto]”, por lo tanto, precisó que “[...] uno de esos medios, que permite adoptar disposiciones importantes, es la labor de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos”⁶.

39. En este sentido, la SCJN también se pronunció sobre este tema y refirió que “[...] de los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Federal y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores, el derecho a una tutela jurisdiccional

⁵ CrIDH. “Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Párrafo 69.

⁶ Observación general N.º 10: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, primer párrafo. Aprobado en la 51ª sesión (19º período de sesiones), el 1º de diciembre de 1998. GE.98-14844 (S). E/C.12/1998/25, de 10 de diciembre de 1998. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; 19º período de sesiones Ginebra, 16 de noviembre a 4 de diciembre de 1998.

efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente [...]”⁷.

40. De igual forma, este tribunal nacional, estableció que: En los sistemas jurídicos tradicionales el concepto “justicia” se ha asimilado al conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de la resolución de desacuerdos legales dentro del aparato jurídico formal. De acuerdo con esta concepción formalista, las únicas autoridades que se encontrarían obligadas a la observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal serían las que realizan funciones materialmente jurisdiccionales.

41. No obstante, esta visión restringe la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, pues el acceso efectivo a la solución de desacuerdos constituye un derecho dúctil que tiende a garantizar la concreción de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas.

42. Por tanto, en congruencia con el principio aludido, la protección del derecho fundamental citado debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional que tengan por objeto atender una solicitud, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes⁸.

⁷ Tesis 1a./J. 103/2017, “DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2015591.

⁸ Tesis I.1o.A.E.48 A, “ACCESO A LA JUSTICIA. LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE EXTENDERSE A LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE TUTELA NO JURISDICCIONAL QUE TENGAN POR OBJETO ATENDER UNA SOLICITUD, AUN CUANDO ÉSTA NO INVOLUCRE UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2008956.

43. Es así como de los párrafos precedentes, se deduce que el derecho de acceso a la protección no jurisdiccional de los derechos humanos implica la legitimidad de cualquier persona para acceder a un procedimiento ante los organismos públicos de protección de los derechos humanos y de que éstos sean revisados en apego al alto grado de autonomía como Ombudsperson con respecto a los Poderes de la Unión; así como para verificar plenamente las normas internacionales de derechos humanos aplicables y de las que encuentra sujeto el Estado mexicano.

44. Dicho de otra forma, el derecho de acceso a la tutela *no jurisdiccional* implica que todos los individuos tienen derecho a acceder a un proceso ante la CNDH, lo cual no significa que siempre se deba emitir una recomendación, pero sí que dicho proceso se apegará a los estándares de legalidad que le son exigibles a todas las autoridades.

45. Los mecanismos no jurisdiccionales desempeñan un papel fundamental en la protección de los derechos humanos, toda vez que ofrecen una vía más flexible, ágil y accesible para que las víctimas de violaciones a derechos humanos y delitos puedan obtener una reparación integral.

C) Contexto sobre la Pensión por Viudez.

46. Esta Comisión Nacional advierte que garantizar condiciones justas, favorables y seguras para los trabajadores es uno de los grandes objetivos de la “*Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*” de las Naciones Unidas, en la que México participó y aportó propuestas, como el plan de acción global, orientador del actuar de los países hacia la prosperidad y la dignidad humana. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 convoca a “*Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y*

*productivo y el trabajo decente para todos; (...) Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores”.*⁹

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

48. En sus respectivos apartados, el referido artículo 123, 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.*”

49. El artículo 3 de la Ley del ISSSTE, establece que tendrán el carácter de obligatorio los seguros relativos a la 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.

50. 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; para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así como préstamos personales (de carácter

⁹ CNDH. Recomendación 53/2017, del 9 de noviembre de 2017, p. 55.

ordinario, especial o para adquisición de bienes de consumo duradero y extraordinarios para damnificados por desastres naturales).

51. 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.

52. Se tiene entonces un cumulo 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 QV, no obedece a una homogeneidad respecto de todas las demás prestaciones, sino únicamente para el caso de las pensiones, con lo que se evidencia que el precepto empleado carece de razones, argumentos y fundamento que justifiquen la restricción respecto del goce de la pensión a QV.

53. La Comisión Nacional observa que el ISSSTE cuenta con dos ordenamientos que regulan el goce del derecho pensionario, lo que se encuentra sustentado en la Ley del ISSSTE en sus artículos 45 y 48, mismos que disponen:

“Artículo 45. En aquellos casos en que se dictamine procedente el otorgamiento de la Pensión, el Instituto estará obligado a otorgar la resolución en que conste el derecho a la misma en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la

totalidad de la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja.

Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se ha otorgado la resolución, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del cien por ciento del último Sueldo Básico del solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio con cargo a sus gastos de administración, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la resolución en que conste el derecho a Pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los servidores públicos del Instituto y los de las Dependencias o Entidades que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos, los cuales deberán restituir al Instituto las cantidades erogadas, así como sus accesorios.

Artículo 48. *Las Pensiones a que se refiere esta Ley son compatibles con el disfrute de otras Pensiones que se reciban con el carácter de Familiar Derechohabiente.”*

D) La Pensión por Viudez en la Ley del SSSTE

54. *Tratándose de la pensión por viudez, la Ley del ISSSTE en los artículos 129, 130, 131 y 132, contemplan los siguientes requisitos para su concesión:*

“Artículo 129. *La muerte del Trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por tres años o más, dará origen a las Pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta Ley.*

En este caso, las Pensiones se otorgarán por la Aseguradora que elijan los Familiares Derechohabientes para la contratación de su Seguro de Pensión. A tal efecto, se deberá integrar un Monto Constitutivo en la Aseguradora elegida, el cual deberá ser suficiente para cubrir la Pensión y las demás prestaciones de carácter económico previstas en este Capítulo. Para ello, el Instituto cubrirá el Monto Constitutivo con cargo al cual se pagará la Pensión y las demás prestaciones de carácter económico previstas en este Capítulo, por la Aseguradora.

En caso de fallecimiento de un Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez, las Pensiones a que se refiere este artículo se cubrirán por el Instituto, mediante la entrega del Monto Constitutivo a la Aseguradora que elijan los Familiares Derechohabientes para el pago de la Renta correspondiente.

El saldo acumulado en la Cuenta Individual del Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez fallecido, podrá ser retirado por sus Familiares Derechohabientes en una sola exhibición o utilizado para contratar un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta por una suma mayor.

Artículo 130. *El derecho al pago de la Pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la Pensión.*

Artículo 131. *El orden para gozar de las Pensiones a que se refiere este artículo por los Familiares Derechohabientes será el siguiente:*

I. El cónyuge supérstite sólo 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;

II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en la fracción anterior, siempre que la concubina hubiere tenido hijos con el Trabajador o Pensionado o el concubinario con la Trabajadora o Pensionada, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el Trabajador o Pensionado tuviere varias concubinas o la Trabajadora o Pensionada tuviere varios concubinarios, ninguno tendrá derecho a Pensión.

Para efectos de esta Ley, para considerarse como tales los concubinos deberán acreditar haber vivido en común con el Trabajador en forma constante y permanente por un periodo mínimo de cinco años que precedan inmediatamente a la generación de la Pensión o haber tenido por lo menos un hijo en común;

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado;

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 perdiere el derecho, la parte que le corresponda será repartida proporcionalmente entre los restantes, y

Artículo 132. *Los Familiares Derechohabientes del Trabajador o Pensionado fallecido, en el orden que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida, tienen derecho a una Pensión equivalente al cien por ciento de la que hubiese correspondido al Trabajador por invalidez o de la Pensión que venía disfrutando el Pensionado, y a la misma gratificación anual a que tuviera derecho el Pensionado. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.” (sic).*

55. Entre los derechos contemplados en este ordenamiento, reconoce en el artículo 73 que, a la muerte de la persona asegurada o pensionada, el Instituto otorgará a sus beneficiarios las prestaciones siguientes: pensión de viudez; pensión de orfandad; pensión a ascendientes; ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera, de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule, y asistencia médica.

56. No obstante, a pesar de que a los beneficiarios se les reconocen derechos en su ROPDT, se les condiciona a los mismos, tan es así que en su artículo 12, fracción II y párrafo tercero se sustenta un supuesto de incompatibilidad de pensiones lo que se considera un acto que viola su derecho a la legalidad, seguridad jurídica y seguridad social, por lo que se transcribe a continuación:

“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:

a) El disfrute de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por cesantía en edad avanzada o por invalidez, derivada de derechos propios como trabajador;

b) El disfrute de una pensión por riesgo de trabajo derivado de derechos propios o de los derechos como cónyuge o concubinario del trabajador o pensionado, y

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.

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

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.”

E) Derecho a la legalidad y seguridad jurídica

57. El Derecho a la seguridad jurídica, que materializa el principio de legalidad, es un atributo que tiene toda persona al vivir dentro de un Estado de Derecho, es decir, bajo la tutela de un ordenamiento jurídico que imponga 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 ordena el marco normativo en nuestro orden jurídico nacional, expresamente los artículos 14 y 16 constitucionales.¹⁰

58. En un Estado de Derecho, la observancia de la Ley se convierte en el principio básico para la vida pública; ésta es la condición que da certeza de que las personas servidoras públicas no actuarán discrecionalmente, sino que sus actos se encuentran estrictamente enmarcados en un ordenamiento jurídico que los prevé.¹¹

59. 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

¹⁰ CNDH. Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 31.

¹¹ *Ibidem.* p. 32.

concretas y, fundamentalmente, de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.¹²

60. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado mexicano deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la CPEUM y demás leyes que de ella emanen, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el mismo, 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 deba 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.¹³

61. Las obligaciones de las autoridades del Estado mexicano para cumplir con el Derecho Humano a la seguridad jurídica y legalidad están consideradas también en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1, 9 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.¹⁴

62. 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.¹⁵

¹² *Ibíd.* p. 33.

¹³ *Ibíd.* p. 34.

¹⁴ *Ibíd.* p. 35.

¹⁵ CNDH. Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 322.

63. La SCJN, en jurisprudencia constitucional número de registro 174094 decretó que:

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.

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

64. En ese sentido, como ha sido expuesto en la presente Recomendación, el ISSSTE con su actuar transgrede el derecho a la legalidad y seguridad jurídica en agravio de QV debido a lo siguiente:

65. Atendiendo al principio de supremacía de Leyes el ROPDT, no puede estar por encima de lo establecido en el artículo 123, apartado B fracción XI inciso a) de la CPEUM y menos aun cuando viola la garantía social; lo anterior es así, pues al restringir el ISSSTE a QV el derecho a recibir la pensión por viudez derivada de la muerte de FE quien era pensionado de dicho instituto de seguridad social, por ser incompatible o antagónico con el derecho a gozar de una pensión por ascendencia derivada de la muerte de FH.

66. 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 QV, no obedece a una homogeneidad respecto de todas las demás prestaciones, sino únicamente para el caso de las pensiones, con lo cual se

¹⁶ “GARANTÍA Y SEGURIDAD JURÍDICA, SUS ALCANCES”, Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2006, registro 174094.

evidencia que el precepto empleado carece de razones y argumentos que justifiquen la restricción respecto del goce de la pensión, conforme a las consideraciones siguientes.

67. 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 ROPDT, es violatorio del 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.¹⁷

68. 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.).¹⁸

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 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 .

69. 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”*¹⁹

70. Por lo anterior, resulta ineficaz la aplicación del ROPDT y por ende la incompatibilidad que se cita al ser violatoria de la garantía social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Federal, en el caso de QV.

71. En el marco jurídico señalado, las autoridades administrativas a efecto de cumplir con los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran las prestaciones de seguridad social deben ejercer el más amplio margen de actuación que les otorgan sus atribuciones y competencias, a efecto de proveer soluciones compatibles con los derechos humanos a los casos concretos que se les presenten.

72. Así lo prevé el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 2.1. señala que los Estados y, por ende, las autoridades nacionales, deberán lograr, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos. Además, no debe pasar inadvertido que, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas²⁰, todo servidor público debe *“promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución”*.

¹⁹ “Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 174.

²⁰ La Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el D.O.F. el 18 de julio de 2016. Última reforma publicada el 22 de noviembre de 2021.

73. Por lo anterior, la afectación a QV no se encuentra justificada jurídicamente, pues el acto de autoridad no se sustenta y en virtud a ello, se desprende que las personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE están obligados a actuar bajo los estándares de diligencia que exige la normatividad que rige la prestación de los servicios de salud y seguridad social conforme a sus respectivas competencias y que su ejercicio debe sujetarse a limitaciones y condicionamientos establecidos por las normas jurídicas nacionales e internacionales, es decir, su conducta debe adecuarse al marco normativo que orienta, controla y verifica para prevenir se causen daños a las personas o sus bienes.

74. Lo anterior, se acredita con las diversas evidencias que obran en el expediente, que fueron expedidas por AR1, PSP1, PSP2, en las que, faltando a los principios de legalidad y seguridad jurídica, han actuado de manera arbitraria y contradictoria, en perjuicio de QV. en virtud que, a la fecha han omitido otorgarle la pensión por viudez que por derecho le asiste condicionando su entrega a la devolución de los recursos pagados por concepto de pensión por ascendencia, sin que medie ninguna resolución fundada y motivada²¹ que así lo determine.

75. En esa guisa mediante oficios RRO/SP/DPSH/8402/2022 de 7 de diciembre de 2022, RRZO/SP/DPSH/1471/2023 de 21 de febrero de 2023 suscritos por AR1 y el Acta de comparecencia de 27 de febrero de 2023, en la que se hace constar el convenio de reconocimiento de adeudo y pago por parte de QV ante AR1, se advierte que el ISSSTE reconoce el derecho a la pensión por viudez de QV derivado de la muerte de su FE, sin

²¹ Fundamentación aquella obligación de la autoridad de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso. Motivación el deber de señalar con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Materia(s): Administrativa

Tesis: VI. 2o. J/248. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 64, Abril de 1993, página 43. Tipo: Jurisprudencia. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

embargo, lo condiciona hasta en tanto no reintegre los recursos de la pensión por ascendencia, llegando incluso a validar un convenio de pago.

76. Por otro lado, mediante oficio SPZO/DPSH/7059/2023 signado por PSP1, se reitera a QV la improcedencia de la pensión por viudez sin ningún argumento jurídico, precisando además que, la pensión por ascendencia de FH es irrenunciable y no puede ser afectada sino es mediante resolución judicial, no obstante, le cancelaron la pensión desde diciembre de 2022, por lo que no cuenta con servicio médico y se encuentra en total incertidumbre jurídica respecto a las prestaciones de seguridad social a las cuales tiene derecho en su calidad de cónyuge y madre, realizando la aplicación discrecional de la norma sin atender al principio pro persona consagrado el artículo primero de la CPEUM. Sin que exista una determinación concluyente y congruente sobre el asunto.

77. Por consiguiente, si bien es innegable que la interpretación de las normas conforme a del párrafo primero del artículo 1º Constitucional 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.

78. En efecto, de una interpretación sistemática de los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, todas las autoridades del país, en el ámbito 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, obligado 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.

79. 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.”*²²

80. En ese 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 párrafo tercero del ROPDT, y no bajo una óptica de máxima protección sustentada en los derechos humanos, como se establece en los numerales 1o. y 123 de la Constitución Federal y por los diversos instrumentos nacionales e internacionales aplicables al caso; transgrediendo con ello los derechos a la legalidad y seguridad jurídica de QV. Aunado 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 la agraviada como lo es el de la seguridad social.

²² “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.

F) Derecho Humano a la Seguridad Social

81. Los artículos 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC); XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*“Protocolo San Salvador”*) y el Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) coinciden en establecer que toda persona, como integrante de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, cuyo fin es la protección contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que le imposibilite física o mentalmente obtener medios de subsistencia.²³

82. 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.”*²⁴

83. 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. (…)”*

84. 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

²³ CNDH. 2/2017, de 31 de enero de 2017, p. 221.

²⁴ CNDH. Recomendación 32/2024 de 29 de febrero de 2024, p. 63

apropiada protección para salud, a la seguridad social deben contribuir, patrones, obreros y el Estado.²⁵

85. Para la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el derecho humano a la seguridad social es: *“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”*²⁶.

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

*“prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales”; atención de salud; proporcionar “prestaciones en efectivo durante los periodos de pérdidas de ingresos a las personas imposibilitadas de trabajar por razones de salud”; “prestaciones de vejez, (...) y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores que no reúnan los periodos mínimos de cotización”; prestaciones por desempleo, por accidentes de trabajo y fallecimiento; en efectivo o especie; por maternidad, y discapacidad.”*²⁷

87. La seguridad social, en términos de lo expuesto en la Observación General 19 debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social; al ser reconocida como derecho humano, es importante considerarla como un bien social y no como una mercancía o un instrumento de política económica o financiera.²⁸

²⁵ *Ibíd.* p.64

²⁶ CNDH. Recomendación 2/2017 de 31 de enero de 2017, p. 223

²⁷ *Ibíd.* p. 227.

²⁸ *Ibíd.* p. 230.

88. Debido a su efecto redistributivo, el derecho a la seguridad social es un factor importante en la inclusión y cohesión social, así como, en la reducción de la pobreza, este derecho debe proporcionarse sobre una base no discriminatoria, aunque los medios de financiación y de proporcionar seguridad a la sociedad variarán dependiendo de los diversos supuestos jurídicos, con motivo de las relaciones laborales.²⁹

89. A su vez, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la CPEUM³⁰, contiene las bases mínimas del principio de seguridad social para los trabajadores al servicio del 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 familia, 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 deficiencia en la atención en el sector público de salud, el desempleo, las barreras estructurales o sociales que viven las personas con discapacidad o vejez, procurando un mejoramiento del nivel y calidad de vida.

90. En ese sentido, con relación a los hechos materia de la queja se desprende que el precepto citado, al prever que la pensión por viudez fuera de los supuestos contemplados en el artículo 12 fracción II del ROPDT no puede coexistir con ninguna otra pensión, como lo es la pensión por ascendencia derivado de la muerte de los hijos/as, viola el derecho a

²⁹ Recomendación 115/2021, p.30.

³⁰ 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.

la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la CPEUM, conforme al cual, los beneficiarios del trabajador fallecido tiene derecho a recibir diversas pensiones, entre ellas la de viudez y ascendencia.

91. En el caso que nos ocupa, se advierte que AR1 violentó los derechos a la seguridad social de QV, por suspender en primer término la pensión por ascendencia que le fue reconocida por el fallecimiento de FH, al momento de solicitar la pensión de viudez de FE, privándola de recibir las prestaciones en efectivo para poder tener un medio de sobrevivencia desde diciembre de 2022 hasta la fecha, además de suspenderle el servicio médico, restringiendo así su derecho a la protección a la salud, situándola en un estado total de vulnerabilidad y pobreza.

92. En segundo término, AR1 condicionó a QV el otorgamiento del derecho pensionario por viudez, hasta que no reintegre la cantidad sumada por concepto de pagos realizados por pensión por ascendencia del período 14 de febrero de 2020 a noviembre de 2022, al amparo del artículo 12 del ROPDT, que restringe injustificadamente el derecho a la seguridad social, por lo que QV se vio obligada a firmar dicho convenio como requisito indispensable, para que le asignasen una pensión por viudez, sin embargo, no existe certeza de la finalidad que la autoridad otorgue al citado documento.

93. Ahora bien, las pensiones tienen orígenes distintos, que cubren riesgos sustancialmente diferentes - la de ascendencia tiende a proteger la seguridad y bienestar de la madre/padre ante el riesgo de la muerte del trabajador, en su carácter de hijo(a) - y la de viudez salvaguarda la seguridad y bienestar de la esposa(o) ante el riesgo de la muerte del trabajador(a) en su carácter de cónyuge y tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas distintas.

94. Las pensiones de viudez y ascendencia no son concesión gratuita o generosa, sino que constituyen un seguro que se activa con la muerte de la persona trabajadora o pensionada y deriva directamente de las aportaciones que esta haya hecho por determinado número de años de trabajo productivo, siendo una de las principales finalidades de dichas aportaciones garantizar, aunque sea parcialmente, la subsistencia de las personas beneficiarias del trabajador después de acaecida su muerte; entre las personas beneficiarias, en cada caso, se encuentra el cónyuge y la madre o el padre, lo que constituye uno de los propósitos fundamentales del principio de previsión social.

95. Aunque ambos regímenes (pensión por ascendencia y viudez), generan ingresos para una sola persona y coadyuvan a tener una vida digna, ello no justifica restringir el primero como consecuencia del segundo, pues no se oponen ni excluyen entre sí al surgir de relaciones jurídicas distintas que constriñen al Estado a cumplir tales obligaciones de forma independiente.

96. La SCJN decidió en el amparo en revisión 415/2017 que el disfrute conjunto de las pensiones por viudez y de ascendencia no sólo es viable y legal, sino que es acorde con el mandato constitucional. Esto en tanto permite la efectividad de la garantía de previsión social en el sentido de garantizar la tranquilidad y bienestar del trabajador y de sus familiares.

97. Por lo tanto, declaró la inconstitucionalidad del artículo 12, párrafo tercero del ROPDT, al establecer la incompatibilidad de la pensión de viudez con la de ascendencia, pues contraviene el derecho de seguridad social y el principio de previsión social previstos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal.³¹

³¹ CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA núm. 9 Derecho a la seguridad social Derecho y Familia AR 415/2017 Pensión por ascendencia y orfandad, página 55 - 57.
https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/202202/DERECHO%20

98. Pudiéndose con ello señalar 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.

G) Consideraciones sobre la No aceptación a la propuesta de conciliación por parte de la autoridad responsable

99. Merece atención las manifestaciones realizadas por PSP4, contenidas en el oficio No. DEISE/SAD/1072/2024, de 29 de mayo de 2024, mismas que se esgrimen para no aceptar la Propuesta de Conciliación, que este Organismo Nacional comunicara a dicho Instituto Social, el 19 de febrero de 2024, mediante oficio 009388, al señalar:

“le informo que si bien es cierto que se emitió la Jurisprudencia 2ª/J.129/2016; no obstante, recordemos que la generalidad de una Jurisprudencia es una característica esencial de la norma y equivale a su aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado, asimismo, esta es emitida por el Poder Judicial de la Federación y se encuentra limitada por su propia Ley y solo la podrán aplicar los órganos Jurisdiccionales a casos concretos o de manera excepcional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [...]”

100. Conforme a lo anterior, resulta innegable que PSP4 reconoce la existencia de los criterios jurisprudenciales por parte de la SCJN mediante los cuales se ha declarado la

inconstitucionalidad del 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 ISSSTE (ROPDT), por ser violatorio del Derecho a la Seguridad Social, contenido 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, así como de sus familiares, protegiéndolos sin disponer de algún tipo de restricción de tales derechos, como sí lo hace la norma reglamentaria

101. En estas condiciones, resulta preocupante que una vez conociendo la interpretación y los argumentos que realiza nuestro más alto tribunal, y la consabida inconstitucionalidad del precepto en cuestión, los servidores públicos de dicho Instituto Social, encargados de los temas de derechos humanos manifiesten aquiescencia en cuanto a que las unidades administrativas pertenecientes al ISSSTE, mantengan aplicando el criterio nugatorio, señalado en el numeral 12, fracción II, inciso c), del ROPDT.

102. Ahora bien, del análisis del artículo 217 de la Ley de Amparo, el cual fuera reformado el 7 de junio de 2021³²; en efecto, no se colige la obligación expresa de aplicar la jurisprudencia por parte de las autoridades administrativas. Empero a ello, no puede soslayarse que, dentro del marco jurídico nacional, la jurisprudencia en México resulta una fuente del derecho, que se encuentra expresamente establecida en el artículo 94, párrafo

³² **“Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte. La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra. La jurisprudencia que establezcan los plenos regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los plenos regionales. La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito. La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”

decimoprimeros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siendo la Ley de Amparo la encargada de fijar los criterios y reglas generales que deben seguirse para integrar jurisprudencia, así como su obligatoriedad. Por lo que, en términos generales, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación es la interpretación que realizan los más altos tribunales, respecto de las normas jurídicas enumeradas en el precepto constitucional antes mencionado.

103. Respecto a dichos señalamientos dentro de la presente Recomendación, en específico los párrafos 76 al 78, dirigidos a ese Instituto, en el sentido de que, de conformidad con el artículo primero de la CPEUM, todas las autoridades dentro del país, entre ellas el ISSSTE, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos contenidos en la misma y en los instrumentos internacionales de los que México es parte; lo cual implica que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

104. Otro de los aspectos por los cuales no fue aceptada la Propuesta de Conciliación formulada por este Organismo Nacional, consistió en que para ese Instituto:

“la desincorporación de la esfera jurídica del artículo 12 del ROPDT, sólo es procedente mediante un ordenamiento jurisdiccional.

En consecuencia las autoridades administrativas no están facultadas para declarar como nulo un determinado precepto e inaplicarlo, toda vez que, tendrán que elegir que norma aplicar a un determinado caso, y deberán elegir la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución, un Tratado Internacional o una Ley, bajo este contexto, ya no se encuentra limitado a lo prescrito en la Constitución, sino también incluye a todos aquellos derechos que fungirán en los Tratados Internacionales radicado en el Estado Mexicano.”

105. En este sentido, resulta importante señalar que el postulado manejado por el ISSSTE, de que para el otorgamiento del pago de la pensión deba mediar mandamiento judicial que ordene dicho pago, resulta contradictorio tomando en cuenta que, conforme a su propio

argumento, el artículo 217 de la Ley de Amparo, las autoridades jurisdiccionales de la federación se encuentran obligadas a cumplir con la jurisprudencia que establezca la SCJN. En consecuencia, la determinación que emitan los órganos jurisdiccionales no podría alejarse de los criterios jurisprudenciales analizados en el presente cuerpo recomendatorio. Maxime que el ISSSTE reconoce el derecho pensionario de QV, pero lo condiciona a la devolución de las cantidades pagadas por la pensión de ascendencia que previamente le reconoció, con el argumento de que ambas pensiones son incompatibles de conformidad con el 12, fracción II, párrafo tercero del ROPDT. Pero que, como se desarrolló anteriormente, dicho precepto se encuentra contrario a toda la jerarquía normativa nacional e internacional que garantizan derechos fundamentales.

106. Bajo esta guisa, la exigencia por parte del ISSSTE de que únicamente a través de una resolución jurisdiccional se le otorgará a QV el pago de la pensión de viudez, pareciera esconder más bien una práctica dilatoria, a fin de extender de manera dolosa la tramitación de un asunto y por consiguiente el otorgamiento de prestaciones de seguridad social que, mediante el procedimiento judicial, inexorablemente condenarían al ISSSTE a brindarle a QV las mismas. Ello en virtud de que, derivado de la jurisprudencia verificada; en la práctica judicial el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en materia administrativa de los diversos Circuitos del Poder Judicial Federal se han inclinado por declarar la nulidad, y en su caso, otorgar el amparo y protección de la justicia de la unión, cuando se trata la negativa de otorgamiento de pensión por parte del ISSSTE, por existir incompatibilidad de acuerdo a lo señalado por el artículo 12, fracción II del ROPDT. Demostrándose con ello, más que un cumplimiento irrestricto al principio de legalidad, una falta de actitud y compromiso real por parte del Instituto Social, para atender y resolver una violación de derechos humanos, mediante evasivas que conforme el contenido del presente, carecen de razón y fundamento legal.

107. Adicional a ello, llama la atención que el ISSSTE, a través del oficio por medio del cual se brinda respuesta a la Propuesta de Conciliación planteada por este Organismo Nacional,

mediante oficio 009388 de 15 de febrero de 2024; primeramente, precise que las determinaciones de la SCJN no le resulten obligatorias, pero incongruentemente argumenta el contenido de la tesis aislada número P.LXIX/2011 (9ª) del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para señalar, que como autoridad administrativa no puede realizar ningún tipo de control convencional, es decir declarar la invalidez de un artículo, situación que a lo largo de la Propuesta de Conciliación nunca se le requirió, sino que en el ámbito de sus atribuciones tiene la obligación de aplicar la norma en el sentido más favorable a las personas.

108. Finalmente, en el oficio No. DEISE/SAD/1072/2024, de 29 de mayo de 2024, por el cual el ISSSTE da respuesta negativa a la Propuesta de Conciliación formulada por esta Comisión Nacional, PSP4 manifestó que: “se encuentra en imposibilidad material y jurídica de resolver el instrumento conciliatorio en los términos planteados, toda vez que QV interpuso Juicio de Nulidad del oficio SPZO/DPSH/7059/2023 suscrito por AR1, que fue radicado en la Novena Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que se encuentra pendiente de resolución”.

109. En relación con estos planteamientos de conformidad con el artículo 2o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, motivo por el cual, en el caso específico de QV, tiene competencia para conocer los hechos que dio a conocer a través de su escrito recibido el 26 de agosto de 2023, al haberse señalado presuntas violaciones a sus derechos humanos cometidas por parte de personal adscrito a ese Instituto.

110. Ahora bien, una vez acreditadas las violaciones a derechos humanos; este Organismo Nacional, como parte del sistema de protección a derecho humanos en la vía no jurisdiccional puede emitir Recomendaciones que son de naturaleza distinta a la que

realizan los órganos jurisdiccionales. Asimismo, es de naturaleza distinta a la función de la autoridad administrativa a la que compete determinar la responsabilidad por infracción a normas o reglamentos administrativos y que cuenta con la facultad de imponer sanciones; sino que se pronuncia única y exclusivamente por violaciones a derechos humanos cometidas por personas servidoras públicas.

111. Esto es los mecanismos no jurisdiccionales como la Comisión Nacional no deben ser vistos como una alternativa excluyente a los medios jurisdiccionales, sino como una vía complementaria para la protección de los derechos humanos. Si bien los mecanismos jurisdiccionales, tienen la ventaja de ser vinculantes y generar precedentes, los mecanismos no jurisdiccionales pueden ofrecer una respuesta más rápida y adaptada a las necesidades de las víctimas. Además, la convergencia y articulación de ambos tipos de mecanismos puede fortalecer la protección integral de los derechos humanos

112. Al respecto, es importante precisar que esta CNDH manifiesta su absoluto respeto a las decisiones que los órganos jurisdiccionales adopten en ejercicio de su potestad de impartir justicia, en aras de su independencia e imparcialidad y el hecho de que la referida Novena Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa este conociendo el asunto, no es óbice, para que este Organismo Nacional en el marco de sus facultades y competencias se pronuncie respecto a las violaciones a derechos humanos precisadas por QV en su escrito de queja.

113. Con la emisión de una Recomendación se busca que la autoridad destinataria realice las acciones necesarias para la reparación del daño a las víctimas acreditadas y al mismo tiempo evitar que se repitan las conductas indebidas.

H) Cultura de la Paz

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

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

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

"La cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes y comportamientos que reflejan el respeto a la vida, al ser humano y su dignidad. Que pone en primer plano los derechos humanos, el rechazo a la violencia en todas sus formas y la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, así como la comprensión entre los pueblos, los colectivos y las personas".

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

118. Este Organismo Nacional mediante esta Recomendación y las medidas de reparación solicitadas, contribuyen a la construcción de una paz estable y permanente, que consolide la transformación de la sociedad y fortalezca la confianza en sus instituciones, en pro de la dignidad y los derechos humanos de las personas y en contra de la violencia en todas sus formas.

V. RESPONSABILIDAD

A) Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas

119. La responsabilidad de AR1 provino de la falta de diligencia con que se condujo en el desempeño de sus funciones, lo cual culminó en la violación a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la seguridad social cometidas en agravio de QV, por la negativa de otorgarle su pensión por viudez al tener asignada una pensión por ascendencia, condicionando en todo momento su otorgamiento a la devolución de las cantidades económicas que le fueron pagadas por concepto pensión por ascendencia del período del 14 de febrero de 2020 al mes de noviembre de 2022, para lo cual, le informó a QV que debía firmar el convenio de reconocimiento de adeudo, para posteriormente notificarle la improcedencia de la pensión por viudez, además de cancelar el pago de su pensión por ascendencia, con el argumento de que ambas pensiones son incompatibles conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del ROPDT.

120. Las acciones de AR1 privaron a QV de todo ingreso económico, en virtud de que, dicha persona servidora pública no debió ordenar la cancelación de la pensión de ascendencia que previamente había sido autorizada a QV, no obstante, le negó el otorgamiento de la pensión por viudez y se canceló la pensión que QV percibía. Aunado a la omisión de haber cancelado el convenio de reconocimiento de adeudo que firmó QV, debido a la

determinación del ISSSTE de no poder afectar las pensiones sino es mediante resolución judicial.

121. En este caso en particular, este Organismo Nacional acredita que existen evidencias suficientes para concluir que las 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.

122. En consecuencia con fundamento en los artículos 1, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo y 73, párrafo segundo y 73 Bis, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 63 de su Reglamento Interno, se cuenta en este caso con elementos de convicción suficientes para que este Organismo Nacional en ejercicio de sus atribuciones presente vista administrativa ante el OIC-ISSSTE, en contra de AR1, a fin de determinar y/o deslindar la responsabilidad respectiva, tomando en cuenta para ello la presente Recomendación, así como la evidencias que la sustenta, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

B) Responsabilidad institucional

123. 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 aquélla 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.

124. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación existe responsabilidad institucional por parte del ISSSTE, por la vulneración a los derechos humanos a legalidad, seguridad jurídica, así como a la seguridad social en agravio de QV, por restringir el goce de la pensión por viudez, con base en un sistema normativo como lo es el ROPDT, el cual contraviene los principios fundamentales, reconocidos en instrumentos internacionales y que aunado a ello, ha sido considerado como inconstitucional por la SCJN.

VI. Reparación Integral del daño y formas de su cumplimiento

125. 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 1º, 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 una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr su efectiva restitución de los afectados 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.

126. 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, 65 inciso c), 74 fracción VI, 75 fracción IV, 88 fracciones II y XXIII, 96, 97 fracción I, 106, 110 fracción IV, 111 fracción I, 112, 126 fracción VIII, así como, 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 injustificada el acceso a una pensión, en particular de la pensión por viudez que le corresponde, por tener asignada previamente una pensión por ascendencia por ser beneficiaria de su FH, la cual fue cancelada de manera arbitraria, privándola de todo ingreso económico y del acceso a los servicios médicos, conforme a las disposiciones previstas en la citada Ley y conforme a las violaciones a los derechos humanos descritas en el presente instrumento recomendatorio.

127. 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”* de las Naciones Unidas y diversos criterios de la CrIDH, al considerarse que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

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

hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos (...).³³

129. 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 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.”*

130. En el presente caso, los hechos descritos constituyen una transgresión al deber de prevención de violaciones a los derechos humanos de QV, por lo que esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados en los términos siguientes:

i. Medidas de restitución

131. 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 la comisión de la 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 le

³³ Sentencia de 20 de noviembre de 2014, pp. 300 y 301.

otorgue la pensión de viudez que le ha sido negada, sin colocarla en un supuesto jurídico que la distinga y sin exigencias adicionales, ni condicionamientos. Lo que deberá incluir, que se le cubran las cantidades que correspondan a QV, con motivo del pago de la pensión por viudez a partir del día en que falleció FE y con ello estar en posibilidad de dar cumplimiento al primer punto recomendatorio.

132. Asimismo, se le reconozca a QV por ese Instituto Social, la calidad de beneficiaria de su FE; y en consecuencia se le otorguen las prestaciones económicas y en especie que le asistan de acuerdo con la normatividad del ISSSTE, respetando los derechos fundamentales establecidos en los instrumentos nacionales e internacionales analizados previamente. Lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento al segundo punto recomendatorio.

133. Así también, deberá restituirse a QV la pensión por ascendencia, tipo de beneficio 212 por ser beneficiaria de su FH, sin mayores dilaciones y de manera inmediata, así como el pago de los meses retroactivos que le fueron suspendidos de manera indebida desde diciembre de 2022 a la fecha de cumplimiento de la presente Recomendación, motivo por el cual se deberá dejar sin efectos el convenio de reconocimiento de adeudo de 27 de febrero de 2023 firmado por QV, en virtud de que, no tiene ningún adeudo con el ISSSTE, al tener derecho al disfrute de ambas pensiones, conforme a lo señalado en el presente instrumento recomendatorio, así también deberán activarse inmediatamente el servicio médico ante el ISSSTE, en términos de lo expuesto en la presente Recomendación; ello en cumplimiento al punto tercero recomendatorio.

ii. Medidas de Satisfacción

134. 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

V, 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.

135. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas del ISSSTE deberá colaborar ampliamente con la autoridad investigadora en el trámite y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presentará ante el OIC- ISSSTE en contra de AR1 personal adscrito al Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene en la Subdelegación de Prestaciones del ISSSTE, quien incurrió en actos que afectan la disciplina, legalidad, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, a fin de determinar y/o deslindar la responsabilidad respectiva, tomando en cuenta para ello, lo señalado en el presente pronunciamiento, de conformidad a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Lo anterior, para dar cumplimiento al cuarto punto recomendatorio.

136. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, punto 22, y la Ley General de Víctimas, artículo 73, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que esta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de QV, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

iii. Medidas de no repetición

137. Las medidas de no repetición se encuentran señaladas en el artículo 27, fracción V, 74 fracciones VII y IX y 75 de la Ley General de Víctimas, estas consisten en implementar

acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios a Derechos Humanos no vuelvan a ocurrir.

138. 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. En este sentido el Instituto Social al estar obligado a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas en la forma más amplia posible, conlleva un deber de alcance más eficaz que la simple restauración de derechos conculcados, y evitar que el mismo derecho fundamental sea afectado en el futuro. Por tanto, ante la conflagración manifiesta de derechos fundamentales, no por el acto de aplicación, sino a través de éste por reflejo de la norma, deberá asegurar la no repetición del acto como su salvaguarda y como protección futura, desincorporar de la esfera jurídica de QV, la norma que restringiera sus derechos fundamentales.

139. Adicionalmente, deberá en este caso realizar las acciones pertinentes para promover la modificación de 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 fueron declaradas como inconstitucionales por la SCJN, de manera concreta lo que la Segunda Sala 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 1º y 123 apartado B fracción XI inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable en el caso por las consideraciones esgrimidas en la sentencia del Amparo en Revisión 415/2017, así como los tratados internacionales ratificados por nuestro país, y la jurisprudencia interna e internacional. Lo anterior, para estar en posibilidad de dar cumplimiento al quinto recomendatorio.

140. De igual manera, el ISSSTE deberá impartir en el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación, el cual deberá estar relacionado 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 Subdelegación de Prestaciones de la Zona Oriente del ISSSTE en la Ciudad de México, en particular a AR1, en caso de encontrarse activo laboralmente, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. Deberá incluir, además un programa, objetivo, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las pruebas que se generen para acreditar el cumplimiento del punto sexto recomendatorio.

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

142. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted, Directora 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 que, acorde a los principios de interpretación conforme y pro persona, se le brinde a QV el goce pleno de la pensión por viudez, bajo los procedimientos más adecuados y eficaces, sin restringir sus derechos a la legalidad y seguridad jurídica; así como a la seguridad social, sin colocarla en un supuesto jurídico que la distinga y sin exigirle mayores requisitos, conforme a las consideraciones realizadas en el presente instrumento recomendatorio. Lo que deberá incluir, que se le cubran las cantidades correspondientes derivadas del pago de la pensión por viudez desde la fecha de fallecimiento de su FE, 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 persona beneficiaria de su FE, y en consecuencia se le brinden todas las prestaciones económicas y en especie que le asistan de acuerdo con la normatividad. Hecho lo cual se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se reactive la pensión por ascendencia de QV beneficiaria de su FH sin colocarla en un supuesto jurídico que la distinga y sin exigirle mayores requisitos en términos de lo expuesto en la presente Recomendación, para lo cual deberá, cancelarse el convenio de reconocimiento de adeudo que firmó QV, como condicionante para acceder a la pensión por viudez. Además, deberá incluir, que se le cubran las cantidades correspondientes derivadas del pago de la pensión por ascendencia, desde el día que se le dejó de proporcionar la pensión o bien, desde que se le comenzó a descontar la misma por motivos de supuesta incompatibilidad, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Colaborar ampliamente en el seguimiento de la vista administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR1, ante el OIC- ISSSTE, por los actos y omisiones señalados en el presente instrumento recomendatorio, 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 en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Hecho lo anterior, remita las constancias con las que acredite dicha colaboración.

QUINTA. 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 establezcan limitaciones constitucionalmente inválidas que restrinjan el derecho humano a la seguridad social de las personas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. 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, invalidez, vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene de la Subdelegación de Prestaciones de la Zona Oriente del ISSSTE en la Ciudad de México, en particular a AR1, en caso de encontrarse activo laboralmente, que sea efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; ello, con la finalidad de atender también a una cultura de la paz del Estado mexicano. Deberá ser impartido por personal que

acredite estar calificado y con experiencia en derechos humanos; en los que incluya programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las pruebas con las que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. 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.

143. 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.

144. 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.

145. 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.

146. 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 se expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

MCOMP