



**SOBRE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD, A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL, COMETIDAS EN AGRAVIO DE V PERSONA ADULTA MAYOR, ATRIBUIBLES A LA DELEGACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO POR RESTRINGIRLE EL ACCESO A UNA PENSIÓN POR COMPATIBILIDAD.**

**Ciudad de México, a 29 de agosto 2024**

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

*Apreciable Directora General:*

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º párrafos primero, segundo y tercero, y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º párrafo primero, 6º fracciones I, II y III, 15 fracción VII, 24 fracciones II y IV, 26, 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2023/17797/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la seguridad social por restringir a V persona adulta mayor, el acceso a una pensión por compatibilidad por jubilación y viudez con el argumento de que el monto de ambas exceden el equivalente a diez veces el salario mínimo.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad en términos de lo establecido en los artículos 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 párrafo último; así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 1°, 6°, 7°, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son las siguientes:

Denominación	Claves
Persona Quejosa	Q
Persona Víctima	V
Persona Asegurada	PA
Persona Servidora Pública	PSP

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

<b>Nombre</b>	<b>Siglas/acrónimo/abreviatura</b>
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión IDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Cridh
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene, de la Subdelegación de Prestaciones de la Delegación Estado de México del ISSSTE	Delegación Estado de México
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM/Constitución Federal/Constitución.
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Declaración Universal

Nombre	Siglas/acrónimo/abreviatura
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones

## I. HECHOS.

5. Mediante acta circunstanciada de 3 de noviembre de 2023, se hizo constar que Q se presentó en esta Comisión Nacional, a fin de interponer queja en contra del ISSSTE, debido a que le negó a V el derecho de gozar a la pensión por viudez que le corresponde como beneficiaria de PA, bajo el argumento de que excede el monto máximo de pensión, indicándole que solo se le pagara por concepto de dicho beneficio económico cierta cantidad mensual inferior a la correspondiente, esto, toda vez que cuenta con una pensión por jubilación, situación que considera injusta.

6. Una vez analizado el escrito de queja de Q, este Organismo Nacional determinó la apertura del expediente **CNDH/6/2023/17797/Q**.

## **II. EVIDENCIAS.**

### **a) Evidencias presentadas por Q.**

7. Acta circunstanciada suscrita por personal de este Organismo Autónomo de 3 de noviembre de 2023, que constituye la queja presentada por Q, en la que precisa su inconformidad respecto a la negativa al otorgamiento de la pensión por viudez que le corresponde a V como beneficiaria de PA, en razón de que recibe una pensión por haber sido trabajadora del estado y esta es equivalente al tope monetario máximo.

8. Acta circunstanciada suscrita por personal de este Organismo Autónomo de 12 de abril de 2024 en la que se hizo constar que, entre otras cosas Q manifestó que PA falleció en agosto de 2018, en consecuencia, V inició el trámite de la pensión por viudez, pero se lo rechazaron por un tema con sus actas de nacimiento. Finalmente, fue hasta el 2023 cuando V pudo cumplir con todos los requisitos que le exigía el ISSSTE.

9. Acta circunstanciada de 12 de junio de 2024, a través de la cual Q informó a esta Comisión Nacional, que, en la primera semana del mes y año en cita, el ISSSTE le informó a V que recibiría únicamente mil pesos por concepto de pensión por viudez, toda vez que rebasa el monto máximo que establece el artículo 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones, haciéndola firmar un documento de notificación, sin proporcionarle copia de este.

### **b) Evidencias presentadas por el ISSSTE.**

10. Oficio DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/1184-5/24 de 21 de febrero de 2024, signado por PSP1 por medio del cual remite lo siguiente:

**10.1.** Oficio SP/DPSH/AMGG/6013/2023, suscrito por PSP3 en el que se informa respecto del caso de V, que: *“... de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujeto al régimen del artículo decimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el monto del importe de la pensión otorgado a la persona en mención, es el máximo autorizado de acuerdo al mencionado artículo.”.*

**11.** Oficio DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/2532-5/24 de 05 de junio de 2024, suscrito por PSP2 por medio del cual remite lo siguiente:

**11.1.** Oficio SP/DPSH/AMGG/2156/2024 de 23 de mayo de 2024, suscrito por PSP3 en el que se informa respecto del caso de V, que: *“Se comenta que, realizando una consulta con la Unidad Prestadora de Servicios de Texcoco, esta derechohabiente tiene una compatibilidad con el finado Maldonado Rosales Cuauhtémoc, derivado a que ella es una persona pensionada y esta unidad esta trabajando la compatibilidad.”.*

**12.** Acta circunstanciada de 07 de junio de 2024, a través de la cual se hizo constar que se le solicitó a PSP2 se informara el estado que guarda la ampliación de información realizada el 07 de marzo de 2024, respecto a los puntos que no fueron atendidos en la respuesta proporcionada el 29 de febrero de la misma anualidad, informando que aún no cuentan con respuesta alguna, por lo que se le cuestionó por parte de esta Comisión Nacional sobre la posibilidad de poder conciliar el caso que nos ocupa, a lo cual indicó que no es posible toda vez que su normatividad no se los permite.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA.

13. V es beneficiaria de una pensión por jubilación y otra por viudez ante el ISSSTE, y la suma de los montos totales de ambas rebasa el máximo de pensión que establece el artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones, el cual señala en la parte que interesa lo siguiente: *“En el caso de compatibilidad de las pensiones señaladas en las fracciones anteriores, la suma de las mismas no podrá exceder el monto equivalente a diez veces el salario mínimo.”*

14. Asimismo, el 12 de junio de 2024 personal de la Delegación Estado de México, le informó a V que recibiría únicamente cierta cantidad por concepto de pensión por viudez, toda vez que rebasa el monto máximo que establece el artículo 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones, haciéndola firmar un documento de notificación, sin proporcionarle copia del mismo.

15. En esta Comisión Nacional no se cuenta con evidencias que acrediten el inicio de procedimiento alguno ante el Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE o por cualquier otro procedimiento administrativo o jurisdiccional con motivo de las presuntas irregularidades administrativas derivadas de los hechos expuestos por Q.

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

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

**17.** Lo anterior, con fundamento en el artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con el fin de determinar violaciones a derechos humanos en agravio de V, en razón de que personal del ISSSTE le notificó que el monto de su pensión por viudez sería por cierta cantidad inferior a la correspondiente, con el argumento de que no cumple con lo establecido en el artículo 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones, además de obligarla a firmar dicha notificación sin otorgarle una copia de la misma; de ahí que una vez analizado el expediente de queja **CNDH/6/2023/17797/Q** y las evidencias, se concluye que se acreditaron violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la seguridad social y de petición; que se desarrollan a continuación.

**A) Derecho humano a la legalidad y seguridad jurídica.**

**18.** El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad, garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, de los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica.

**19.** La seguridad jurídica es un atributo que tiene toda persona al vivir dentro de un Estado de Derecho; es decir, bajo la tutela de un ordenamiento jurídico que imponga sin duda alguna los límites de las atribuciones de cada autoridad y su actuación no se debe regir de ninguna manera de forma arbitraria o caprichosa, sino que ésta debe quedar restringida a lo que ordenan expresamente los artículos 14 y 16 constitucionales.<sup>1</sup> En otras palabras, significa *“que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que*

---

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

*especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas”<sup>2</sup>.*

**20.** Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano para cumplir con el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad están consideradas también en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1, 9, 21, 25.1 y 25.2, c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

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

**22.** Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Federal y demás leyes que de ella emanen, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que en su caso genere, sea jurídicamente válida, a fin de que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Así, la restricción de un derecho debe ser utilizada estrictamente para los casos que lo ameriten, a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.<sup>4</sup>

---

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

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

<sup>4</sup> Ibidem. p. 34.

**23.** 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.<sup>5</sup>

**24.** A V le fue otorgada una pensión por jubilación derivada de los derechos propios como trabajadora y otra por viudez a causa del fallecimiento de PA al haber acreditado su derecho ante el ISSSTE; sin embargo, personal de la Delegación Estado de México, en la primera semana del mes de junio de 2024, le informó a V que recibiría únicamente cierta cantidad por concepto de pensión por viudez, toda vez que rebasa el monto máximo que establece el artículo 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones, haciéndola firmar un documento de notificación, sin proporcionarle copia del mismo.

**25.** En ese sentido, cabe resaltar dos situaciones, la primera de ellas es que a V le fue notificado la determinación del monto de su pensión por viudez haciéndola firmar un documento para ello; sin embargo, no le fue otorgada copia del mismo para que, de ser el caso, estuviera en posibilidad de combatir por los medios jurídicos a su alcance tal determinación.

---

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

26. En ese tenor la SCJN ha establecido que los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14<sup>6</sup> y 16<sup>7</sup> constitucionales limitan el actuar de la autoridad por las normas que facultan a las mismas a conducirse en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realice. Este criterio fue establecido en la siguiente tesis de Jurisprudencia Constitucional 2a./J. 106/2017 (10a.).

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

---

<sup>6</sup> Artículo 14 de la Constitución Federal, en su párrafo primero, establece que “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

<sup>7</sup> El artículo 16 Constitucional, párrafo primero, determina que: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo”.

**27.** Ahora bien, la segunda situación a resaltar es que el personal de la Delegación Estado de México, le informó a V, como ya se mencionó que recibiría cierta cantidad por concepto de pensión por viudez, con el fundamento de que rebasa el monto máximo que establece el artículo 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones, el cual señala lo siguiente:

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

**28.** De lo cual se advierte que el referido personal no le otorgó a V una respuesta fundada y motivada, del porque solo recibiría cierta cantidad, (la cual de conformidad con el artículo 8<sup>o</sup> de la CPEUM debió haber sido por escrito) hecho que demuestra el desconocimiento por parte de dicho personal del contenido del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones.

**29.** Robustece lo anterior, que PSP3 en su informe señaló que: *de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujeto al régimen del artículo decimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el monto del importe de la pensión otorgado a la persona en mención, es el máximo autorizado de acuerdo al mencionado artículo.”*

---

<sup>8</sup> *“Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”*

30. En este punto resulta importante resaltar el contenido del artículo 12, fracción I, inciso a) del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones el cual establece que:

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

*I. La percepción de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o por cesantía en edad avanzada, con:*

*a) El disfrute de una pensión por viudez o concubinato derivada de los derechos del trabajador o pensionado, y [...]”*

31. En ese sentido, si bien es cierto dicho artículo también establece que, en el caso de compatibilidad de las pensiones señaladas en las fracciones anteriores, la suma de las mismas no podrá exceder el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, también lo es, que el ISSSTE no puede sumar el monto de ambas pensiones, pues cada una de ellas tiene orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y tienen autonomía financiera una de la otra.

32. La SCJN refuerza lo anteriormente descrito en la siguiente tesis jurisprudencial en materias constitucional y laboral:

***“ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la***

*Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebasa el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.<sup>9</sup>*

**33.** De lo anterior, se desprende que las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado y el principio constitucional de previsión social se encuentran contenidos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso A) de la CPEUM,

---

<sup>9</sup> Tesis 2a./J. 128/2019 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo I, página 259.

sustentados en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia, ya que desestima las diferencias sustanciales que presentan las pensiones de jubilación y de viudez a las que tiene derecho V como se expone a continuación:

- a) Las pensiones otorgadas a V tienen orígenes distintos, porque la pensión por jubilación deriva de derechos que adquirió como trabajadora al cumplir su ciclo laboral, mientras que la pensión por viudez surge del fallecimiento de PA al haber acreditado su derecho como beneficiaria.
- b) A su vez, cubren riesgos diferentes ya que la pensión por jubilación protege a V como trabajadora en la vejez, resultado de haber concluido su vida laboral; mientras que la pensión por viudez esencialmente protege a V como la familia (esposa o concubina) de PA después de su fallecimiento al ser asegurado del ISSSTE.
- c) Ambas pensiones tienen autonomía financiera, en el caso de la pensión por jubilación se determinó con base en las aportaciones que V realizó durante el desempeño de su vida laboral al servicio del Estado; por otro lado, la pensión por viudez se constituye con las aportaciones hechas por PA.

34. En el mismo sentido la SCJN se pronunció en la tesis jurisprudencial siguiente:

***“PENSIONES POR VIUDEZ Y JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, 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, AL RESTRINGIR SU DISFRUTE SIMULTÁNEO E INTEGRALMENTE, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.** *El artículo 12, párrafo segundo, 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, previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al restringir injustificadamente el disfrute simultáneo de una pensión por viudez y otra por jubilación integralmente, esto es, cuando su importe conjunto rebasa los diez salarios mínimos, pues ambas prerrogativas tienen orígenes diferentes, cubren riesgos distintos y guardan plena autonomía financiera.”<sup>10</sup>*

**35.** No obstante, lo anterior, el ISSSTE limita el derecho a la seguridad social de V transgrediendo los derechos a la legalidad y seguridad jurídica al impedir que pueda percibir de manera íntegra las pensiones de jubilación y de viudez a las que tiene derecho, las cuales son de origen distinto y por lo tanto no deben de sumarse a fin de poner a V en una situación que el monto de la compatibilidad de las mismas exceda las diez veces el salario mínimo.

**36.** Con ello, queda de manifiesto que el ISSSTE tomó indebidamente en consideración los preceptos normativos 7 y 12 Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones, para limitar injustificadamente el disfrute simultáneo e integro de una pensión por jubilación y de una pensión por viudez a favor de V, quien en su momento acreditó el derecho para acceder a ambas pensiones.

---

<sup>10</sup> Tesis I.1o.A. J/14 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV, página 2505.

**37.** Que el precepto legal utilizado por PSP3, para determinar el monto de la pensión por viudez a favor de V, carece de razones lógicas y argumentos jurídicos que justifiquen la restricción cuando el importe en conjunto rebasa los diez salarios mínimos, pues ambas prerrogativas tienen orígenes diferentes que convergen en una misma persona, cubren riesgos distintos y guardan plena autonomía financiera.

## **B) Derecho humano a la Seguridad Social.**

**38.** Los artículos 22 de la Declaración Universal; 9 del Pacto Internacional DESC; Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 9 del Protocolo de San Salvador coinciden en establecer que toda persona, como integrante de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, cuyo fin es la protección contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que le imposibilite física o mentalmente obtener medios de subsistencia.<sup>11</sup>

**39.** 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.”*<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> CNDH. Recomendaciones 28/2014, del 28 de agosto de 2014, p. 145 y 2/2017, de 31 de enero de 2017, p. 221 y 53/2017, del 9 de noviembre de 2017p. 91.

<sup>12</sup> [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

**40.** 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. (...)*”

**41.** En el mismo tenor, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas a través de las Resoluciones 47/5, 8/98 y en la Observación General número 6 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, contempla y desarrolla los derechos económicos sociales y culturales de las personas adultas mayores, consideradas así a partir de los 60 años o más, donde se destaca la necesidad de adoptar medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad, ya que el derecho a la seguridad social, reconoce de manera implícita el derecho a las prestaciones de vejez ya que en el término “*seguridad social*” quedan incluidos de forma implícita los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas.<sup>13</sup>

**42.** En ese orden de ideas, la Seguridad Social puede entenderse como las medidas que establece el Estado para garantizar a cada persona su derecho a un ingreso digno y apropiada protección para salud, a la seguridad social deben contribuir, patrones, obreros y el Estado.<sup>14</sup>

**43.** El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General No. 19, determina que el derecho a la seguridad social (artículo 9), comparte el núcleo esencial precisado por la OIT, y señala que este derecho humano: “[...] *incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin*

---

<sup>13</sup> CNDH. Recomendación 5/2016, del 26 de febrero de 2016, p. 74.

<sup>14</sup> Cfr. Ángel Guillermo Ruíz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14 ed. México, Porrúa, 2015, pp. 36-39.

*discriminación, con el fin de obtener protección, en particular, contra: a) La falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) Gastos excesivos de atención a la salud; c) Apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”*

**44.** En tal contexto, no debe perderse de vista que el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible de la “Agenda 2030” hace un llamado a erradicar la pobreza en todas sus formas; para lo cual, su tercera meta hace imperativa la *puesta “en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos”, así como lograr “una amplia cobertura de las personas y los vulnerables.”*<sup>15</sup>

**45.** Para la OIT el derecho humano a la seguridad social comprende: “[...] *la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.*”<sup>16</sup>

**46.** El Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) de 1952, suscrito y ratificado el 12 de octubre de 1961 por nuestro país de manera parcial, resulta ser una normativa internacional obligatoria al formar parte de nuestro marco jurídico interno, que reitera distintas obligaciones de la seguridad social como son: La asistencia médica, las

---

<sup>15</sup> CNDH. Recomendaciones 28/2014, del 28 de agosto de 2014, p. 146, 2/2017, de 31 de enero de 2017, p. 222 y 53/2017, del 9 de noviembre de 2017p. 92.

<sup>16</sup> Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Suiza, Ginebra, OIT, 2003, p. 1, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>.

prestaciones monetarias de enfermedad, de vejez, en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.<sup>17</sup>

**47.** Así pues, la SCJN señaló que el Convenio número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual significa que México debe observar, en particular, los artículos 26, punto 3 y 67, inciso b), en tanto contienen disposiciones sobre el pago periódico de prestaciones aplicables para las de vejez, esto es, normas relacionadas con el pago de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro.<sup>18</sup>

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

**49.** En sus respectivos apartados, el artículo 123 de la Constitución prevé como un derecho de las personas trabajadoras acceder a la seguridad social, el cual conforme a los tratados internacionales en la materia *“...incluye el derecho a obtener y mantener*

---

<sup>17</sup> CNDH. Recomendación 53/2017, del 9 de noviembre de 2017, p. 98.

<sup>18</sup> Décima Época. Registro: 2003953 Instancia: Pleno. Tipo Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 22/2013 (10a.) Pág. 5 [J]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1; Pág. 5.

<sup>19</sup> CNDH. Recomendaciones 28/2014, del 28 de agosto de 2014, p. 151, 2/2017, de 31 de enero de 2017, p. 230 y 53/2017, del 9 de noviembre de 2017 p. 97.

*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.”<sup>20</sup>*

**50.** En este sentido, se transgrede el derecho a la seguridad social por el hecho de que el ISSSTE limita el derecho de V a recibir de manera íntegra las pensiones por jubilación y por viudez, con la condición de un tope salarial mensual, siempre y cuando de la suma de ambos derechos no exceda el monto equivalente a diez veces el salario mínimo.

**51.** La conjunción de ambos beneficios de seguridad social, la pensión de jubilación y de viudez, no ponen en riesgo la viabilidad financiera del ISSSTE, toda vez que ambas corresponden al esquema de capitalización individual depende de varios factores como los rendimientos de su ahorro, las comisiones cobradas por la administración de los recursos, el porcentaje de contribución, la edad de retiro, la esperanza de vida y la densidad de cotización.<sup>21</sup>

**52.** En el caso de V las pensiones de jubilación y de viudez, constituyen un derecho íntegro que le fue reconocido a V por el ISSSTE, le otorgó tales beneficios de seguridad social y el proporcionar el monto total que le corresponda de cada pensión no pone en

---

<sup>20</sup> “LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES: EXIGIBLES Y JUSTICIABLES. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Apartado Derecho a la seguridad social. Definición del derecho” Espacio DESC et. al., México, 2010, pág. 60. Invocados en la Recomendaciones 28/2017, p. 90 y 53/2017, p. 34.

<sup>21</sup> Cfr. Héctor Villarreal, et al, “El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”, Ed. CEPAL, pág. 29, consultable en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4c6887b5-0539163bd1b7/content>

riesgo la viabilidad financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por PA como trabajador y con sus cotizaciones realizadas durante su vida laboral al ISSSTE, mientras que la pensión por viudez esencialmente protege a V como la familia (esposa o concubina) de PA después de su fallecimiento al ser asegurado del ISSSTE, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

**53.** Toda vez que los derechos de seguridad social se conforman por aportaciones tripartitas, el trabajador, el empleador y el Estado, este último tiene la obligación de proporcionar mediante la previsión social, mejoras a las condiciones de vida, salud y económicas de V y así mejorar su calidad de vida dentro de todos sus ámbitos mediante prestaciones o beneficios que aporten en este sentido.

**54.** Lo anterior, se robustece que en el gasto público en pensiones se compone de los programas presupuestarios que tienen como objeto el pago de pensiones y jubilaciones del esquema de reparto, así como, las transferencias para cuotas y aportaciones dirigidas a las cuentas individuales del esquema de pensiones de contribución definida, el cual corresponde al esquema de pensiones anterior a las reformas pensionarias y que los pensionarios, como es el caso de V y de PA aportaron durante su vida laboral.

**55.** De ahí, que no se encuentre justificación legal para que a V se le restrinja el derecho a recibir sus pensiones de jubilación y de viudez de manera íntegra, libre de condicionamiento alguno sustentado en la obligación del ISSSTE, para establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

**56.** En virtud de ello, se concluye que tal hipótesis no pone en riesgo la viabilidad financiera del ISSSTE, ni a los derechohabientes y, por tanto, no existe justificación legal para limitar el completo goce de los beneficios de seguridad social que le han sido reconocidos a V, pensión por jubilación y pensión por viudez, siendo que el derecho a recibirlas íntegramente, constituyendo uno de los propósitos fundamentales del principio de la previsión social.

### **C) Situación de vulnerabilidad de las personas adultas mayores.**

**57.** Vinculado a la transgresión de los derechos, el ISSSTE afectó otros derechos tomando en cuenta su calidad de adulto mayor, específicamente a un trato digno, en razón de su situación de vulnerabilidad, por tratarse de una persona adulta mayor de 77 años a la fecha de la emisión de la presente recomendación, por lo que atendiendo a la especial protección de que gozan las personas en esa etapa de la vida, así considerada en la CPEUM y en diversos instrumentos internacionales en la materia, implica que debió recibir una atención prioritaria e inmediata por parte del personal de la Delegación Estado de México.<sup>22</sup>

**58.** La Organización de las Naciones Unidas define como vulnerabilidad a aquel “estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas.” A su vez, se afirma que tal condición se origina de diversas fuentes y factores, presentándose en todos los niveles y dimensiones de la sociedad.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> CNDH. Recomendación 39/2021, del 2 de septiembre de 2021, p. 46

<sup>23</sup> CNDH. Recomendación 39/2021, del 2 de septiembre de 2021, p. 47

**59.** La CrIDH ha considerado que las personas adultas mayores, tienen derecho a una protección reforzada y, por ende, exige la adopción de medidas diferenciadas, asimismo resalta la importancia de visibilizarlas como sujetos de derechos con especial protección y de cuidado integral.<sup>24</sup>

**60.** Asimismo, en el numeral 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" reconoce el derecho a la protección de las personas adultas mayores al establecer que *"Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos."*

**61.** En la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Adultas mayores de América Latina y El Caribe,<sup>25</sup> los Estados firmantes (incluyendo México), acordaron realizar acciones para dar atención prioritaria y trato preferencial a las personas adultas mayores en la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en los procesos administrativos y judiciales, así como en los servicios, beneficios y prestaciones que brinda el Estado.

---

<sup>24</sup> "Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile". Sentencia de 8 de marzo de 2018. Fondo, Reparaciones y Costas. párr. 127 y 132.

<sup>25</sup> "Informe de la Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y El Caribe", San José, Costa Rica, 8 a 11 de mayo de 2012, núm. 6, inciso c, pág. 22.

**62.** En el Sistema Jurídico Mexicano, las personas en situación de vulnerabilidad son todas aquellas que “por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.”<sup>26</sup>

**63.** En el presente caso, V es persona adulta mayor ya que de conformidad con el artículo 3, fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, se entenderá por tales a aquellas personas que cuenten con 60 o más años de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional, por lo que tiene derecho a una protección especial, de respeto a sus derechos de integridad, dignidad, de preferencia, certeza jurídica, salud, alimentación, entre otros.

**64.** En su artículo 5, fracción II, la citada Ley señala en términos generales que las personas adultas mayores tienen derecho a recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento jurisdiccional que los involucre, recibir el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos, recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los procedimientos administrativos o jurisdiccionales en que sea parte y que en dichos procedimientos deberán tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar.

**65.** El artículo 6 del referido ordenamiento señala que *“El Estado garantizará las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores. Asimismo, deberá establecer programas para asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para su retiro.”*

---

<sup>26</sup> CNDH. Recomendación 39/2021, del 2 de septiembre de 2021, p. 48

**66.** La Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha reconocido que la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas adultas mayores obliga al Estado a garantizar su especial protección.<sup>27</sup>

**67.** En ese orden de ideas, en concordancia con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, todas las autoridades tienen la obligación de atenderlas con prioridad, dada su condición de personas adultas mayores, en la satisfacción de sus derechos básicos, entre los que se encuentra el acceso a la justicia para la determinación oportuna de los derechos y prestaciones que les correspondan. En específico, el artículo 5, fracción II, incisos b. y d. del mencionado ordenamiento, señala el derecho de las personas adultas mayores a recibir el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos y deberán de tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar y cuando sea el caso, testar sin presiones ni violencia.

---

<sup>27</sup> “ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECE UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO. Del contenido de los artículos 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; así como del artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", se desprende la especial protección de los derechos de las personas mayores. Por su parte, las declaraciones y compromisos internacionales como los Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 en la Resolución 46/91; la Declaración sobre los Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992 o los debates y conclusiones en foros como la Asamblea Mundial del Envejecimiento en Viena en 1982, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993 (de la que emanó la Declaración citada), la Conferencia Mundial sobre Población de El Cairo en 1994, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995, llevan a concluir que los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono. Lo anterior no implica, sin embargo, que en todos los casos en los que intervengan deba suplirse la deficiencia de la queja.” Semanario Judicial de la Federación, junio de 2015, y registro 2009452.

**68.** Esta Comisión Nacional ha señalado que *“...en su calidad de persona mayor, requería de protección integral por la obligación que tiene el Estado mexicano de garantizar a estas personas la máxima protección a sus derechos humanos, incluido el de acceso efectivo a la justicia...”*.<sup>28</sup>

**69.** En este orden de ideas, PSP3 y demás involucrados en la atención del asunto de V, debieron considerar su condición de vulnerabilidad como persona adulta mayor y en consecuencia atender su caso con prioridad y sin mayor dilación, realizar las gestiones necesarias y contundentes a fin de brindarle la totalidad del pago de sus pensiones por jubilación y viudez. A las cuales tiene derecho y así no afectar sus derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la seguridad social, máxime que es persona adulta mayor, tal y como ha sucedido hasta la fecha del presente pronunciamiento, lo cual implica una trasgresión constante y continua a los derechos anteriormente señalados.

**70.** No pasa inadvertido para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que a pesar de que se solicitó al ISSSTE una solución conciliatoria al problema de V, el personal de este señaló que no es posible toda vez que su normatividad no se los permite<sup>29</sup>, por lo que se observó dilación en la atención de su problema, en razón del tiempo transcurrido desde que esa dependencia tuvo conocimiento de la problemática que enfrenta V, es decir desde que PA falleció en agosto de 2018, en consecuencia, V inició el trámite de la pensión por viudez, pero se lo rechazaron por un tema con sus actas de nacimiento, finalmente, fue hasta el 2023 cuando V, pudo cumplir con todos los requisitos que le exigía el ISSSTE.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> CNDH. Recomendaciones 115/2021 del 14 de diciembre de 2021, p. 112 y 42/2019, del 28 de junio de 2019, p. 54.

<sup>29</sup> Véase apartado de evidencias, párrafo 12.

<sup>30</sup> Véase apartado de evidencias, párrafo 8.

#### **D) Cultura de la Paz.**

**71.** 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).

**72.** 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).

**73.** 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.

**74.** "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".

**75.** En la actualidad, veintitrés años después de la aprobación de la "Declaración y Programa de Acción de Cultura de Paz", la cultura de paz está teniendo un gran avance

67/81 a nivel global; numerosas organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas de los distintos niveles, administraciones locales, estatales y federales, de todo el mundo, llevan a cabo proyectos y acciones de todo tipo para el fomento de una cultura de paz.

**76.** 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 institucional.**

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

**78.** Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, existe responsabilidad institucional por parte del ISSSTE, por la vulneración a los derechos humanos a la

legalidad, a la seguridad jurídica, a la seguridad social, cometidas en agravio de V persona adulta mayor, atribuibles al ISSSTE por restringirle el acceso a una pensión por compatibilidad fundamentando su actuar en un sistema normativo que establece una restricción declarada por la SCJN constitucionalmente invalida que opera en perjuicio del derecho fundamental de V a la seguridad social, al limitar su acceso a la pensión por jubilación y a la pensión por viudez que le fuera otorgada, al sumarlas y determinar que se rebasa el monto total del límite máximo de diez veces el salario mínimo.

**79.** En esa tesitura, este Organismo Nacional puede afirmar que un Reglamento administrativo emitido por el Titular del Poder Ejecutivo no puede en forma alguna reducir el derecho de las personas a gozar de un derecho adquirido al limitar su acceso a la pensión por jubilación y a la pensión por viudez ya que al sumarlas y determinar que se rebasa el monto total del límite máximo de diez veces el salario mínimo; fundamentando su negativa para su reconocimiento en un sistema normativo que establece una restricción declarada por la SCJN constitucionalmente invalida que opera en perjuicio del derecho fundamental de V a la seguridad social, en suma se advierte que a la fecha la emisión de la presente Recomendación la armonización necesaria a la normatividad del ISSSTE no se ha llevado a cabo, siendo indispensable que se realice tal adecuación y, así prevenir y atender casos como los señalados en la presente Recomendación.

## **VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO**

**80.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, de responsabilidad institucional en la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado con el hecho victimizante, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

**81.** 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, 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, 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, a la seguridad jurídica, a la seguridad social de V persona adulta mayor, cometidas en agravio de V, atribuibles al ISSSTE por restringirle el acceso a una pensión por compatibilidad.

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

**83.** Igualmente, es aplicable al caso, lo previsto en los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.*

#### **i. Medidas de restitución**

**84.** Los artículos 27, fracción I y 61 de la Ley General de Víctimas, establecen que las medidas de restitución buscan devolver a la víctima a la situación anterior a violación de sus derechos humanos, tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos, es decir que, para esta Comisión Nacional dicha restitución deberá ser atendida por el ISSSTE, a través de la reparación del daño por las violaciones a sus derechos humanos, por lo que es necesario que ese Instituto lleve a cabo de inmediato y con prioridad las acciones necesarias y conducentes, para que, sin mayores dilaciones u omisiones, haga efectivo el pago íntegro correspondiente a las pensiones por jubilación y por viudez a las que tiene derecho, de las cuales éstas últimas no le han sido pagadas; sin restringir su derecho a la seguridad social. Lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento al primer punto recomendatorio.

#### **ii. Medidas de satisfacción**

**85.** Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV y 73 fracción IV, de la Ley General de Víctimas, así como 22 de las citadas Directrices, se puede realizar mediante medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones y el inicio de las investigaciones penales y administrativas a las autoridades y a las personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

**86.** 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**

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

**88.** En esa tesitura, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la seguridad social en agravio de V, persona adulta mayor el ISSSTE debe adoptar todas las medidas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de la víctima. En este sentido el Instituto Social al estar obligado a salvaguardar los derechos fundamentales de los individuos en la forma más amplia posible, conlleva un deber de alcance más eficaz que la simple restauración de derechos violados y evitar que el mismo derecho fundamental sea afectado en el futuro. Por tanto, ante la transgresión 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 V, la norma que restringiera sus derechos fundamentales.

**89.** Por lo que para dar cumplimiento al segundo punto recomendatorio, deberá en el presente caso realizar las acciones pertinentes para promover la modificación a la Ley del ISSSTE, 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 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 constitucionales inválidas que restrinjan el derecho humanos a la seguridad social de las personas.

**90.** Para lo cual, se deberá hacer uso de las facultades que le confiere el artículo 220, fracción V, de la Ley del ISSSTE y en un lapso no mayor de seis meses someter a consideración de la Junta Directiva de ese Instituto, el proyecto de modificación al 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 con la finalidad de que sea armonizado y se cumpla con las obligaciones derivadas de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, la CPEUM, la LFT, y la jurisprudencia nacional e internacional y se les respete a todas las personas, el derecho humano a la compatibilidad de pensiones sin restricción alguna; para que, de ser el caso sea aprobada por dicha Junta Directiva de conformidad con el artículo 214, fracción VI de la referida Ley; ahora bien, de no ser posible jurídica y materialmente realizar lo anterior, la Junta Directiva del Instituto deberá proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a la Ley del ISSSTE para los fines anteriormente señalados, en tanto, el Instituto deberá

emitir una circular en la que se incluyan procedimientos claros y expeditos para su otorgamiento y eventual reclamación en caso de negativa, con la correspondiente difusión a todas las instancias involucradas en su aplicación y, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**91.** Aunado a lo anterior, 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 en materia de derechos humanos, que considere los principios de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad relacionados con la debida observancia a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la seguridad social en particular de las personas adultas mayores, el cual deberá estar dirigido al personal adscrito al Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene, de la Subdelegación de Prestaciones de la Delegación Estado de México del ISSSTE, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia y/o videos. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que acredite el cumplimiento del punto tercero recomendatorio.

**92.** 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.

**93.** 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, sin mayores dilaciones u omisiones, haga efectivo el pago íntegro correspondiente a las pensiones por jubilación y por viudez a las que V tiene derecho, de las cuales está última no le ha sido pagada; sin restringir su derecho a la seguridad social, tomando en cuenta que se trata de una persona adulta mayor, conforme a las consideraciones realizadas en el presente documento recomendatorio. Lo que deberá incluir, que se le cubran en su favor las cantidades correspondientes a la totalidad de la pensión por viudez que le correspondan; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Deberá en el presente caso realizar las acciones pertinentes para promover la modificación a la Ley del ISSSTE, 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 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 constitucionales inválidas que restrinjan el derecho humanos a la seguridad social de las personas. Para lo cual, se deberá hacer uso de las facultades que le confiere el artículo

220, fracción V, de la Ley del ISSSTE y en un lapso no mayor de seis meses someter a consideración de la Junta Directiva de ese Instituto, el proyecto de modificación al 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 con la finalidad de que sea armonizado y se cumpla con las obligaciones derivadas de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, la CPEUM, la LFT, y la jurisprudencia nacional e internacional y se les respete a todas las personas, el derecho humano a la compatibilidad de pensiones sin restricción alguna; para que, de ser el caso sea aprobada por dicha Junta Directiva de conformidad con el artículo 214, fracción VI de la referida Ley; ahora bien, de no ser posible jurídica y materialmente realizar lo anterior, la Junta Directiva del Instituto deberá proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a la Ley del ISSSTE para los fines anteriormente señalados, en tanto, el Instituto deberá emitir una circular en la que se incluyan procedimientos claros y expeditos para su otorgamiento y eventual reclamación en caso de negativa, con la correspondiente difusión a todas las instancias involucradas en su aplicación, y, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**TERCERA.** 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, que considere los principios de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad relacionados con la debida observancia a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la seguridad social en particular de las personas adultas mayores, el cual deberá estar dirigido al personal adscrito al Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene, de la Subdelegación de Prestaciones de la Delegación Estado de México del ISSSTE, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberá ser

impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia y/o videos. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que acredite su cumplimiento.

**CUARTA.** 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.

**94.** 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 1° 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.

**95.** 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.

**96.** 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.

**97.** Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

**PRESIDENTA**

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

**MCOMP**