

RECOMENDACIÓN NO.208 /2024

SOBRE EL CASO DE LA NO ACEPTACIÓN A LA PROPUESTA DE CONCILIACIÓN RESPECTO A LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD, A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y SEGURIDAD SOCIAL, POR RESTRINGIR A QV EL ACCESO A UNA PENSIÓN POR VIUDEZ DEL ISSSTE, POR ENCONTRARSE DESEMPEÑANDO UN TRABAJO REMUNERADO INCORPORADO AL RÉGIMEN DEL MISMO INSTITUTO.

Ciudad de México, a 30 de agosto de 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/6/2023/16329/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 QV el acceso a una pensión por viudez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por encontrarse desempeñando un trabajo remunerado incorporado al régimen del mismo Instituto.

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 Víctima	QV
Persona Asegurada	PA
Persona Servidora Pública	PSP

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

Nombre	Siglas/acrónimo/ abreviatura
Subdelegación de Prestaciones en la Zona Sur del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores	Subdelegación del ISSSTE
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV/Comisión Ejecutiva
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos.	CrIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM/Constitución Federal
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Declaración Universal

Nombre	Siglas/acrónimo/ abreviatura
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Ley del ISSSTE
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ROPDT
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS

5. Mediante escrito recibido el 18 de septiembre de 2023, QV solicitó la intervención de este Organismo Nacional, a efecto de que le fuera otorgada por el ISSSTE la pensión por viudez a la que tiene derecho debido al fallecimiento de PA, toda vez que el 03 de agosto de 2022 se le otorgó la misma, posteriormente el pago de la pensión le fue suspendido y le fue condicionado a darse de baja como personal activo de ese mismo Instituto, por el supuesto de incompatibilidad que se reconoce en el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT.

6. Con motivo de los hechos relatados, esta Comisión Nacional inicio el expediente de queja **CNDH/6/2023/16329/Q** a fin de investigar las violaciones a los derechos humanos

de QV, solicitó informes a la autoridad señalada como responsable y a otras en vía de colaboración y una vez que acreditó violaciones a los derechos humanos de QV y de VI.

7. De conformidad con los artículos 6°, fracción VI, y 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 120 a 124, de su Reglamento Interno, este Organismo Nacional, mediante oficio número 030956, con fecha 8 de mayo de 2024, dirigió una Propuesta de Conciliación al ISSSTE, con los siguientes puntos conciliatorios:

Primera. *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 beneficiario de su concubina fallecida 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 el que le fue negado tal derecho, con motivo de la incompatibilidad pensionaria, hasta la fecha en que se le dé cumplimiento a la presente conciliación, remitiendo a la brevedad posible a esta Comisión Nacional, las constancias con que se acredite el cumplimiento.*

Segunda. *Colaborar ampliamente con el Órgano Interno de Control Específico del ISSSTE en el trámite y seguimiento de la vista que esta Comisión Nacional presente en contra de AR y quien resulte responsable, por los actos y omisiones posiblemente constitutivos de responsabilidad administrativa señalados en la presente Conciliación; por lo que se deberá emitir en su oportunidad a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su colaboración.*

Tercera. *Se imparta a las personas servidoras públicas del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene de la Subdelegación en la Zona Sur del ISSSTE en la Ciudad de México, 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.

Cuarta. *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.*

8. En atención a que la Propuesta de Conciliación, objeto de la presente Recomendación, cuenta con acuse de recibido por parte de la autoridad de fecha 9 de mayo de 2024 y hasta el 1° de julio de 2024 este Organismo Nacional recibió respuesta por parte de personal adscrito al ISSSTE, en la cual se precisó que ese Instituto no aceptó la propuesta de conciliación formulada, argumentando que se encuentra material y legalmente imposibilitado para su cumplimiento.

9. 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 no la acepta, lo consiguiente es que se le dirija una Recomendación.

II. EVIDENCIAS

a) Evidencias presentadas por QV

10. Escrito de queja de QV de fecha 18 de septiembre de 2023, presentado en esta Comisión Nacional en el que refirió presuntas violaciones a sus derechos humanos atribuibles al personal del ISSSTE, por la negativa de pago de pensión de viudez a la que

tiene derecho, al condicionar su reconocimiento en tanto no se diera de baja como personal en activo de ese Instituto, por el supuesto de incompatibilidad que se reconoce en el artículo 12, fracción II inciso c) del ROPDT, considerando un acto que viola sus derechos a la legalidad, seguridad jurídica y seguridad social, en la que anexó lo siguiente:

10.1. Correo electrónico de 10 de octubre de 2023, mediante el cual QV proporciona copia de reconocimiento de concubinato *post mortem* emitido por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

b) Evidencias presentadas por el ISSSTE

11. Oficio DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/0081-5/24, signado por PSP2, por medio del cual remite lo siguiente:

11.1. Oficio AUAPE2-03/1653/2023, suscrito por PSP1, mediante el cual informó que en el caso de QV se determinó:

“Derivado a que QV se encuentra como trabajador activo en la Secretaría de Educación Pública, el pago de la pensión es suspendido por encontrarse en el supuesto de incompatibilidad con fundamento en 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 situación que fue informada al quejoso mediante el oficio UAPE2-03/1230/2022 de fecha 06 de septiembre de 2022”.

11.2. Oficio UAPE2-03/1230/2022, suscrito por PSP1, por medio del cual se notificó a QV que se encuentra en el supuesto de incompatibilidad de pensión con fundamento en el artículo 12 del ROPDT.

12. Oficio DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/2419-8/2024, signado por PSP2, por medio del cual solicitó una prórroga de término a fin de pronunciarse respecto de la Propuesta de Conciliación emitida por esta Comisión Nacional.

13. Oficio DEISE/SAD/1248/2024, signado por PSP3, por medio del cual hizo del conocimiento de esta Comisión Nacional que una vez llevado a cabo un minucioso análisis a su pronunciamiento emitido no aceptaba la Propuesta de Conciliación, por encontrarse imposibilitada material y jurídicamente para poder darle cumplimiento.

c) Evidencias de la Comisión Nacional

14. Propuesta de Conciliación emitida por medio del oficio 030956 de 8 de mayo de 2024, la cual fue notificada al ISSSTE el 9 de mayo de 2024, conforme al acuse de recepción respectivo.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

15. De la información que obra en el expediente se aprecia que, mediante oficio UAPE2-03/1230/2022 de 6 de septiembre de 2022, suscrito por PSP1, se dio respuesta a la petición de QV, en el que se le informa que se encuentra en el supuesto de incompatibilidad de pensión con fundamento en el artículo 12 del ROPDT.

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

17. Asimismo, esta Comisión Nacional no cuenta con evidencias que acrediten que QV haya interpuesto algún Recurso en sede administrativa, demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o denuncia ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, a fin de dar inicio al procedimiento con motivo de presuntas irregularidades administrativas derivadas de los hechos expuestos en su escrito de queja ante este Organismo Nacional.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

18. A continuación se realiza 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.

19. 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 QV, en razón de que personal del ISSSTE suspendió el pago de la pensión por viudez por encontrarse en servicio activo; de ahí que, una vez analizado el expediente de queja

CNDH/6/2023/16329/Q y las evidencias, se concluye que se acreditaron violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica; así como a la seguridad social; en virtud de los elementos y razones que a continuación se exponen:

A) La naturaleza y el alcance de una propuesta de conciliación

20. 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 las víctimas y las autoridades señaladas como responsables de transgredir sus derechos humanos.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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 a 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

26. Es así, que una parte fundamental de la propuesta de Conciliación es la reparación integral del daño, prevista en el párrafo tercero del artículo 1° de la CPEUM, conforme al cual es una obligación a cargo de las autoridades reparar las violaciones a los derechos humanos, esto es, que al quedar acreditada la violación a los derechos humanos atribuibles a servidores públicos, como en el presente caso ocurrió, se tienen que considerar e incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los derechos humanos afectados.³

27. Bajo ese contexto, la no aceptación de una Conciliación se considera especialmente grave, dado que, como se señaló en párrafos superiores, su función primordial es el resolver casos de violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita, fin que, como veremos, no se cumplió en el presente caso, dando lugar a la emisión de una 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.

28. En ese sentido, esa no aceptación apareja como consecuencia la formulación de la Recomendación pública respectiva, que es el supuesto en el presente caso, debido a que

² CNDH. Recomendaciones 24/2018 del 16 de julio de 2018, p. 66; 51/2020 del 29 de octubre de 2020, p. 111 y, 115/2021 del 14 de diciembre de 2021, p. 20.

³ CNDH. Recomendaciones 24/2018 del 16 de julio de 2018, p. 67; 51/2020 del 29 de octubre de 2020, p. 112 y, 115/2021 del 14 de diciembre de 2021, p. 20.

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.

29. 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 a cargo del Poder Judicial quien emite determinaciones que son vinculantes (de obligado 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.

30. En efecto, una vez acreditada las violaciones a derechos humanos este Organismo Nacional 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.

31. 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.

32. En este sentido la función de la Comisión Nacional de investigación de violaciones a derechos humanos tiene igual o incluso mayor relevancia que las sanciones penales o administrativas impuestas a las personas servidoras públicas; pues al tiempo de evitar la

impunidad, se busca generar una cultura de la paz, respeto y observancia de los derechos fundamentales y la convicción de que es factible y compatible la función asignada a las personas servidoras públicas de todas las dependencias de gobierno y de todos los niveles, con un adecuado respeto a los derechos humanos; es decir, cumplir con las exigencias constitucionales, internacionales y legales respetando los derechos humanos.

B) Posición de la autoridad responsable respecto de la tramitación de la queja y de la Propuesta de Conciliación

33. Como se ha mencionado, con fundamento en el artículo 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional formuló la respectiva Propuesta de Conciliación mediante el oficio V6/030956, de 8 de mayo de 2024; la cual cuenta con acuse de recibido por parte del ISSSTE del 9 de mayo de 2024.

34. El 26 de junio de 2024, el ISSSTE manifestó a esta Comisión Nacional no aceptar la Propuesta de Conciliación, ya que se encontraba ante la imposibilidad material y jurídica para llevar a cabo su cumplimiento.

35. No obstante, que el objetivo de la Propuesta de Conciliación era resolver el caso por violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita y realizar la reparación integral del daño a la víctima; por lo que la omisión de aceptar la Conciliación por parte del ISSSTE, se considera grave y da lugar a la emisión de la presente Recomendación.

36. Toda vez que se acreditó la violación a los derechos humanos de QV, esto para que la sociedad pueda valorar la actitud y el compromiso de dicha autoridad para atender y resolver una violación de derechos humanos, así como evidenciar que ésta recurre a

evasivas para no cumplir con su compromiso de proteger y respetar los derechos humanos y atender a las víctimas.

C) Derecho a la legalidad y seguridad jurídica

37. 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.

38. 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.⁴ En otras palabras, significa “que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.”⁵.

39. Así mismo, el artículo 14 de la Constitución Federal, en su párrafo primero, establece que: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o

⁴ CNDH, Recomendación 25/2016, del 30 de mayo de 2016, párrafo. 31.

⁵ Cfr. CNDH, Recomendación 53/2015, del 29 de diciembre de 2015, párrafo. 37.

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”.

40. 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”.

41. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a 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; así como, XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

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

⁶ DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS

43. 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 de conformidad con los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.⁷

44. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes que de ella emanen; así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que en su caso genere, sea jurídicamente válida, a fin de que el acto de autoridad esté 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.⁸

ESENCIALMENTE DIFERENTES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.

⁷ CNDH, Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 33.

⁸ *Ibidem*, p. 34.

45. 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.⁹

46. Por otro lado, 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.

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

48. 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

⁹ CNDH, Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 140.

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; además, de atención a jubilados, pensionados y discapacitados, y programas de fomento deportivo.

49. Respecto a los hechos planteados por QV, se advierte que PSP1 mediante oficio de 6 de septiembre de 2023, le hizo de su conocimiento que la suspensión del pago de la pensión de viudez derivada del fallecimiento de PA, se debe por encontrarse en el supuesto de incompatibilidad con fundamento en el artículo 12 del ROPDT.

50. En ese tenor, se tiene un cúmulo de seguros, prestaciones y servicios en función 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 cual se evidencia que el precepto empleado carece de razones y argumentos que justifiquen la restricción en cuanto al goce de la pensión a QV, conforme consideraciones que en seguida se señalan.

51. 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 ROPDT¹⁰, viola el derecho a

¹⁰ Artículo 12.- Las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo con lo siguiente:

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.¹¹

52. 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.).¹²

[...]

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

[...]

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

¹¹ 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.

¹² 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.

53. 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.”¹³

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

55. En este sentido, la reforma constitucional de junio de 2011 no sólo trajo consigo importantes cambios en el diseño constitucional, sino también en la labor de aplicación e

¹³ “Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 174.

interpretación de las normas. La principal herramienta que nos ha legado este cambio de paradigma a nivel constitucional reside en el *Principio de interpretación conforme*, en el cual las normas relativas a los derechos humanos son, en su carácter de estándares de mínimos, objeto de una remisión hacia la Constitución Federal y los tratados internacionales para efectos de su aplicación más protectora.¹⁴

56. En términos generales, la interpretación conforme es la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los estados; así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.¹⁵

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

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

¹⁴ José Luis Caballero Ochoa, “La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011”, SCJN, *REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES* No. 3 julio-diciembre, 2016, Ciudad de México.

¹⁵ Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, *SCIELO-ESTUDIOS CONSTITUCIONALES*, año 9, no. 2, Santiago de Chile, 2011, pp. 531–622. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002011000200014

- *Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

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

59. En este sentido, si bien es innegable que la interpretación de las normas conforme a la Constitución Federal 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.

60. En efecto, de una interpretación sistemática de los artículos 1° y 133, de la Constitución Federal, todas las autoridades del país, dentro de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos contenidos en la misma y en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, adoptando la interpretación más favorable en atención al principio Pro persona, encontrándose el personal del ISSSTE, obligado a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal 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.

61. 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.”¹⁶*

62. En ese sentido, al negar el ISSSTE con fundamento en el artículo 12, del ROPDT, la pensión por viudez a QV, estimando que dicho beneficio pensionario es incompatible con la circunstancia jurídica de que ella desempeña trabajos remunerados que se encuentran

¹⁶ Sandra Gómora Juárez, “La Jurisprudencia mexicana y el principio de legalidad: Una compleja relación”, *BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO*, nueva serie, año LI, núm. 155, mayo-agosto de 2019, Ciudad de México, pp. 799-839. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332019000200799&script=sci_abstract

incorporados al régimen obligatorio del ISSSTE, transgrede el derecho a la legalidad y seguridad jurídica. Ello debido a que funda su determinación en el contenido de un precepto legal que establece una restricción constitucionalmente inválida que opera en perjuicio de un derecho fundamental de la agraviada como lo es el de la seguridad social.

63. El caso en estudio nos plantea una situación ampliamente analizada en Recomendación¹⁷ previa que esta Comisión Nacional dirigió a ese Instituto, por establecer restricciones al derecho a la seguridad social; en cuyo punto cuarto recomendatorio se establece que se 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 y a las normas reglamentarias que así lo ameriten, concernientes al otorgamiento de una pensión por viudez derivado de estar desempeñando un trabajo remunerado, tomando en cuenta las normas relativas a los derechos humanos que se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales.

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

65. En este sentido, el actuar del ISSSTE desatiende los principios normativos antes señalados, al basar su determinación únicamente en lo establecido en un precepto de carácter reglamentario, como lo es el artículo 12, del ROPDT, y no bajo una óptica de

¹⁷ CNDH Recomendación 229/2022 de 30 de noviembre de 2022.

máxima protección sustentada en los derechos humanos, como se establece en los numerales 1° 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.

D) Derecho a la Seguridad Social

66. 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.¹⁸

67. 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.”¹⁹

¹⁸ CNDH, Recomendaciones: 28/2014, del 28 de agosto de 2014, párr. 145; 2/2017, del 31 de enero de 2017, párr. 221, y 53/2017, del 9 de noviembre de 2017, párrafo 91.

¹⁹ https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

68. En ese sentido, añada 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. (...)”

69. 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; toda vez 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.²⁰

70. 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; así, a la seguridad social deben contribuir, patrones, obreros y el Estado.²¹

²⁰ CNDH. Recomendación 5/2016, del 26 de febrero de 2016, p. 74.

²¹ Cfr. Ángel Guillermo Ruíz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14 ed. México, Porrúa, 2015, pp. 36-39.

71. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General No. 19, determina que el derecho a la seguridad social (artículo 9), comparte el núcleo esencial precisado por la OIT, y señala que este derecho humano:

- [...] incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular, contra: a) La falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) Gastos excesivos de atención a la salud; c) Apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

72. En tal contexto, no debe perderse de vista el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, de la ONU, que 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.”²².

73. 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.”²³.

²² 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.

²³ Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Suiza, Ginebra, OIT, 2003, p. 1, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf (fecha de consulta: 1 de agosto de 2021).

74. El Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima), de 1952, suscrito y ratificado el 12 de octubre de 1961 por nuestro país de manera parcial, resulta ser una normativa internacional obligatoria, al formar parte de nuestro marco jurídico interno, que reitera distintas obligaciones de la seguridad social, como son: La asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad, de vejez, en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.²⁴

75. En sus respectivos apartados, el artículo 123, de la Constitución Federal prevé como un derecho de las personas trabajadoras acceder a la seguridad social, el cual, conforme a los tratados internacionales en la materia incluye:

- (...) 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.²⁵

76. “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

²⁴ CNDH. Recomendación 53/2017, del 9 de noviembre de 2017, p. 98.

²⁵ *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; citado en las Recomendaciones: 28/2017, párrafo 90, y 53/2017, párrafo 34.*

como derecho humano, es importante considerarla como un bien social y no como una mercancía o un instrumento de política económica o financiera.²⁶

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

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

²⁶ CNDH, Recomendaciones: 28/2014, del 28 de agosto de 2014, párr. 151; 2/2017, del 31 de enero de 2017, párr. 230, y 53/2017, del 9 de noviembre de 2017, párr. 97.

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

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

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

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

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

80. Aunado a lo anterior, es preciso puntualizar el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

XI. *La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.*

81. El precepto antes citado, contiene las bases mínimas del principio de seguridad social para las personas trabajadoras al servicio del Estado, refiriendo al derecho al acceso a la asistencia médica y garantía de ingresos, que en el presente asunto interesa en especial en caso de vejez, enfermedad, invalidez, accidentes en el trabajo, enfermedades profesionales, o muerte de un miembro de la familia²⁷, que el Estado se encuentra obligado a proporcionar mediante la previsión social; es decir, a través de las acciones que atiendan dichas necesidades a fin de cubrir las principales problemáticas sociales como la pobreza, la salud, el desempleo, la discapacidad o la vejez, procurando un mejoramiento del nivel y calidad de vida.

82. En ese sentido, la seguridad social ha sido considerada como un derecho humano desde la Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 y en su Recomendación No. 67 “Sobre la Seguridad de los medios de vida” del mismo año, confirmado en los artículos

²⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión, 2011. Informe VI. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, plasmado en nuestra legislación en el citado artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Federal, habida cuenta que tiene una profunda repercusión en todos los sectores de la sociedad, hace que las personas trabajadoras y sus familias tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos, sea durante cortos períodos en caso de desempleo, maternidad o enfermedad o durante períodos largos debido a la invalidez o a un accidente del trabajo; proporciona ingresos a las personas durante sus años de vejez; crea programas destinados a ayudar a sus familias para cubrir los gastos de educación; ayuda a mantener relaciones laborales estables y una fuerza de trabajo productiva; contribuye a la cohesión social y al crecimiento y desarrollo general del país mediante la mejora de las condiciones de vida, amortiguando los efectos de las transformaciones estructurales y tecnológicas en las personas y, por tanto, sentando las bases para un enfoque más positivo sobre la globalización.²⁸

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

²⁸ Hechos concretos sobre la seguridad social; Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/socsec/pdf/socialsecurity.pdf>

que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de la ley de la materia, por las siguientes consideraciones:

- *El derecho a la pensión por viudez no es antagónico ni excluyente con el derecho de la víctima a desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen obligatorio previsto en la Ley del ISSSTE, en primer lugar, porque ambos derechos tienen orígenes diferentes, pues el de la pensión de viudez surge por la muerte del trabajador(a), ya sea que hubiere estado en activo(a) o pensionado(a), es decir es una prestación establecida a favor del cónyuge supérstite, así como de la persona con quien hubiese vivido en concubinato, y no del extinto trabajador, aun cuando su fuente es la relación laboral existente entre éste y la entidad gubernamental respectiva.*
- *En segundo término, porque el hecho de que la pareja supérstite desempeñe un cargo que conlleve la incorporación al régimen obligatorio y, por ende, tenga acceso por cuenta propia a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen no excluye de manera natural, ni se contraponen a que siga recibiendo el pago de la pensión por viudez, sino por el contrario, la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la pensión de referencia coadyuva a hacer efectiva la garantía social de mérito, orientada a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador fallecido, pues con ello se mejora el nivel de vida de la persona viuda superviviente.*
- *En tercer lugar, la pensión de viudez no es una concesión gratuita o generosa, sino que ese derecho se va gestando durante la vida del asegurado con las aportaciones que hace por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de sus beneficiarios después de acaecida su muerte. En cambio, el recibimiento de un salario por el empleo o cargo desempeñado por la pareja supérstite y sus correspondientes prestaciones en materia de seguridad social, producto de su inscripción al régimen de aseguramiento del ISSSTE, son contraprestaciones autónomas recibidas, que derivan del trabajo que desempeña, sin que ambas prestaciones se opongan o excluyan entre sí.*

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

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

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

87. De ahí que no se encuentre justificación legal, para que una persona que desempeña un trabajo remunerado bajo el régimen de la Ley del ISSSTE, reciba una pensión por viudez, o viceversa, pues, como ha quedado establecido con antelación, la pensión por viudez tiene origen distinto, cubre riesgos diferentes y, además, tiene autonomía financiera, a lo que se añade que los derechos derivados del empleo y de la pensión de referencia mejoran el nivel de vida de la persona que ha caído en viudez; por lo que, de

ningún modo, puede considerarse que con su otorgamiento se alteren las cargas económicas o exista disparidad en el reparto de los beneficios para los derechohabientes, tal y como se estableciera en la Jurisprudencia por reiteración 2a./J. 128/2019 (10a.).

88. En virtud de ello, se concluye que tal hipótesis no pone en riesgo la viabilidad financiera del ISSSTE ni a los derechohabientes y, por tanto, no existe justificación legal para determinar su incompatibilidad, puesto que el derecho a acceder a la pensión por viudez de mérito nace de las aportaciones hechas en su momento por PA, 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.

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

90. En vista de los anteriores argumentos, resulta inconcuso que el actuar del ISSSTE al restringir a QV el goce de la pensión por viudez, por contar con derechos de seguridad social propios, producto de la relación laboral que mantiene y basando su determinación

en el artículo 12, del ROPDT, mismo que como se ha venido sosteniendo, ha sido declarado en diferentes ocasiones por la SCJN como inconstitucional y por ende jurídicamente inválido, transgrede los principios de seguridad social y previsión social contenidos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, el cual vela por un sistema de procuración del bienestar de las personas trabajadoras al servicio del Estado y de sus familiares, protegiéndolos sin disponer restricción de tales derechos.

E) Consideración sobre la no aceptación a la Propuesta de Conciliación planteada por este Organismo Nacional.

91. En la respuesta a la Propuesta de Conciliación planteada por este Organismo Nacional personal adscrito al ISSSTE, argumentó que: “...*No Acepta la Propuesta de Conciliación, ya que se encuentra ante la imposibilidad material y jurídica, de su cumplimiento.*” debido a que:

“... si bien, la SCJN emitió jurisprudencia en la que ha declarado que el artículo 12, fracción II, inciso c) del citado 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 ISSSTE, resulta violatorio del derecho de seguridad social; lo cierto es que en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la aplicación de dicho criterio no es de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal.”

92. Respecto a dichos señalamientos dentro de la presente Recomendación, en específico los párrafos 44 al 49, 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.

93. 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: *“... el otorgamiento de la pensión a que hace referencia la Propuesta de Conciliación deberá efectuarse al amparo de un mandamiento emitido por el Organismo Jurisdiccional competente, que ordenen al Instituto, pagar al quejoso y víctima la pensión de viudez, sin restringir su derecho a la seguridad social por el trabajo remunerado que desempeña”.*

94. En relación con estos planteamientos de conformidad con el artículo 2°, 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 18 de septiembre de 2023, al haberse señalado presuntas violaciones a sus derechos humanos cometidas por parte de personal adscrito a ese Instituto.

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

96. En efecto, una vez acreditadas las violaciones a derechos humanos; este Organismo Nacional 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.

97. 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.

98. En este sentido la facultad de la Comisión Nacional de investigación de violaciones a derechos humanos tiene igual o incluso mayor relevancia, que las sanciones penales o administrativas impuestas a las personas servidoras públicas; pues al tiempo de evitar la impunidad, se busca generar una cultura de la paz, respeto y observancia de los derechos fundamentales y la convicción de que es factible y compatible la función asignada a las personas servidoras públicas de todas las dependencias de gobierno y de todos los niveles, con un adecuado respeto a los derechos humanos; es decir, cumplir con las exigencias constitucionales, internacionales y legales respetando los derechos humanos.

99. En el mismo sentido, se indicó que dicha Conciliación no puede ser aceptada debido a que: *“las actuaciones y determinaciones de los servidores públicos del ISSSTE, se encuentran sujetas al cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, como es la observación 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 (ROPDT), por lo que en estricto apego a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el Principio de Legalidad, el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene, a través de la Tesis de Jurisprudencia número 2005766...”.

100. En cuanto a dicho señalamiento, es importante precisar tal y como ya se indicó dentro de la Recomendación 229/2023 que, el principio de legalidad debe imperar no ateniéndose únicamente al contenido de lo establecido en el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, sino interpretando la normativa de acuerdo con el marco constitucional en materia de derechos humanos.

101. Aunado a lo anterior, resulta contradictorio que a través del oficio por medio del cual se brinda respuesta a la Propuesta de Conciliación planteada, mediante oficio V6/030956 del 8 de mayo de 2024 por este Organismo Nacional, primero el ISSSTE precise que, las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nacional no le son obligatorias y por el otro lado, no pueda aceptar la Propuesta de Conciliación sustentándose en la Tesis Jurisprudencial número 2005766.

F) CULTURA DE PAZ

102. 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).

103. 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).

104. 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.

105. "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".

106. En la actualidad, 23 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.

107. Este Organismo Nacional, mediante la presente 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 INSTITUCIONAL

108. La responsabilidad generada con motivo de las violaciones a los derechos humanos analizadas y evidenciadas en el presente instrumento recomendatorio, 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.

109. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, existe responsabilidad institucional por parte del ISSSTE por la vulneración a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social por restringir a QV el acceso a una pensión por viudez, por encontrarse desempeñando un trabajo remunerado incorporado al régimen de dicho Instituto de Seguridad Social; lo anterior está acreditado en el presente expediente, toda vez que, de las evidencias se desprende que las personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE no actuaron de conformidad con lo señalado en el artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM en correlación con el

artículo 13, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo²⁹, que señala: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

110. 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, 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, la 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.

²⁹ Dicho artículo contempla que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

111. 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 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 por restringir a QV el acceso a una pensión por viudez en el ISSSTE por encontrarse desempeñando un trabajo remunerado incorporado al régimen de dicho Instituto.

112. 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”.

113. 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*.

114. 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

115. 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 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 haga efectivo el pago correspondiente a la pensión de viudez a QV que le fuera suspendido, sin restringir su derecho a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social por desempeñar un trabajo remunerado, que implica incorporación al régimen del ISSSTE. Lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento al primero punto recomendatorio.

116. Así mismo, se le reconozca a QV por parte de dicho Instituto de Seguridad Social, la calidad de persona beneficiaria de PA y, en consecuencia, se le brinden todas las prestaciones económicas y en especie que le asistan, de acuerdo con la normatividad del ISSSTE y respetando los derechos fundamentales consagrados en los instrumentos nacionales e internacionales analizados con anterioridad. Todo lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento al segundo punto recomendatorio.

ii. Medida de satisfacción

117. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, los *Principios de reparaciones* de las Naciones Unidas (punto 22), y con el artículo 73, de la Ley General de Víctimas, se considera como una medida de satisfacción las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas; ésta se puede realizar mediante acciones 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.

118. En el presente caso, la satisfacción comprende que el ISSSTE colaboren ampliamente con el seguimiento del presente documento recomendatorio. 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

119. 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; estas consisten en implementar las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de Derechos Humanos no vuelvan a ocurrir.

120. 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 la víctima. En este sentido el Instituto Social al estar obligado a salvaguardar los derechos fundamentales de QV en la forma más amplia posible, conlleva un deber de alcance más eficaz que la simple restauración de derechos vulnerados 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.

121. Adicionalmente en este caso, en el ámbito de sus atribuciones deberá realizar las acciones pertinentes ante la autoridad legislativa correspondiente para promover la modificación a 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 contravengan con el pleno goce de los derechos fundamentales ya analizados, y

que por tanto, dichos ordenamientos fueron declarados como inconstitucionales por la SCJN, por resultar arbitrarios o desproporcionados y armonizar la legislación conforme a los artículos 1º y 123, constitucionales, los tratados internacionales ratificados por nuestro país y la jurisprudencia interna e internacional. Lo anterior, para estar en posibilidad de dar cumplimiento a los puntos tercero recomendatorio.

122. De igual forma, el ISSSTE deberá implementar en el plazo de seis meses, después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación, específicamente en relación 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 en la Zona Sur del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores en la Ciudad de México, que 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; el cual deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos. Además, deberá incluir programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Lo anterior, para estar en posibilidad de dar cumplimiento al cuarto punto recomendatorio.

123. 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.

124. 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 reactivar la pensión por viudez a QV, conforme al principio Pro persona, bajo los procedimientos más adecuados y eficaces, sin restringir sus derechos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social, con motivo del trabajo que desempeña, conforme a las consideraciones realizadas en el presente instrumento recomendatorio, 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 PA y, en consecuencia, se le brinden todas las prestaciones económicas y en especie que le asistan de acuerdo con la normatividad del ISSSTE y respetando los derechos fundamentales consagrados en los instrumentos nacionales e internacionales analizados con anterioridad. Hecho lo cual se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Proponga ante la autoridad legislativa competente, conforme al procedimiento que corresponda, el anteproyecto de modificación a las disposiciones de la Ley del ISSSTE, el ROPDT y demás normas internas que así lo ameriten a fin de que se eliminen en el marco de la compatibilidad de las pensiones, la hipótesis que establezcan limitaciones constitucionalmente inválidas que restrinjan el derecho humano a la seguridad social de los derechohabientes; en armonización con la SCJN, de manera concreta el supuesto que la Segunda Sala estableció en la ejecutoria que dio origen a la Jurisprudencia 2a./J. 129/2016, que determinó que el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT viola el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123 apartado B fracción XI inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, tomando como base lo señalado en la presente Recomendación. Hecho lo cual se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. 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 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 en la Zona Sur del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores en la Ciudad de México, que sea 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; el cual deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente

experiencia en derechos humanos. Además, deberá incluir programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias de su realización. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. 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.

125. 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.

126. 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, en su caso, la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

127. Con el mismo fundamento jurídico, solicito que las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación, en su caso, 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.

128. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, éstas deberán 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