

SOBRE LA NO ACEPTACIÓN A LA PROPUESTA DE CONCILIACIÓN RESPECTO A LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, ASÍ COMO A LA SEGURIDAD SOCIAL, COMETIDAS EN AGRAVIO DE QV Y ATRIBUIBLES AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Ciudad de México, a 29 de febrero 2024

**MTRA. BERTHA 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/6/2023/8047/Q**, relacionado con la vulneración a los derechos humanos en agravio de QV, al restringirle el goce de la pensión por viudez, por encontrarse desempeñando un trabajo remunerado incorporado al régimen de ese Instituto Social.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad en términos de lo establecido en los artículos 6º, apartado A, fracción II, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68 fracción VI y 116 párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1º, 3º, 9º, 11 fracción VI, 16, 113 fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 1º, 6º, 7º, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, se inserta un glosario con las principales claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas siendo las siguientes:

Denominación	CLAVE
Quejoso y víctima	QV
Persona Servidora Pública	PSP
Expediente de Queja	EQ

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

Institución	Acrónimo / Abreviatura
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión IDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH, Comisión Nacional u Organismo Nacional
Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	Comisión Estatal o Comisión Local
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE o Instituto social
Gobierno de la Ciudad de México	GCDMX
Juzgado Primero de Proceso Oral Familiar en la Ciudad de México	Juzgado en materia familiar
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Convención Americana
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución, Constitución Federal o CPEUM
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Declaración Universal
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	Declaración Americana

Institución	Acrónimo / Abreviatura
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Ley del ISSSTE
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	LFPED
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para asegurar los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)	PSS
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

I. HECHOS

5. El 3 de mayo de 2023, se recibió en esta Comisión Nacional, correo electrónico por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en la que consta agregada la queja de QV y en la que señaló que derivado del fallecimiento de PA, quien era su concubinario, solicitó en el 2022, al ISSSTE la pensión por viudez.

6. Mediante oficio de referencia No. DPSH/OP/0814/2023, de 10 de abril de 2023, suscrito por PSP1, se le informó que debido a que su estatus era de trabajadora activa del GCDMX, conforme lo establecido en el artículo 12, último párrafo, del ROPDT, el pago de su pensión permanecería bloqueado, hasta en tanto no desapareciera dicho supuesto.

7. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 apartado B, de la CPEUM, 3° párrafo primero, 39 fracción I, 67 párrafo primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el artículo 2° fracción VI, y 9° primer párrafo del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se inició el trámite del expediente **CNDH/6/2023/8047/Q**.

8. Con la finalidad de corroborar los hechos relatados por QV y verificar la existencia de violaciones a derechos humanos, esta Comisión Nacional solicitó informes a la autoridad involucrada. Luego de integrado el expediente y del análisis de las evidencias, se acreditó que se transgredieron los derechos a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, así como a la seguridad social en agravio de QV, por la negativa a otorgarle la pensión por viudez, bajo el argumento de que se encontraba en activo como trabajadora y afiliada al régimen del ISSSTE.

9. En este sentido, 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 Autónomo le dirigió, mediante oficio V6/072470 de 25 de octubre de 2023 propuesta de Conciliación al ISSSTE, con los siguientes puntos de atención:

“Primero. Se realicen de inmediato y con prioridad, a partir de la aceptación de la presente Conciliación, las acciones necesarias y conducentes para que se le brinde a QV el goce pleno de la pensión por viudez, bajo los procedimientos más adecuados y eficaces, sin restringir sus derechos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social, con motivo del trabajo remunerado que desempeña, conforme a las consideraciones realizadas en el presente documento conciliatorio. Lo que incluye se le cubran las cantidades correspondientes derivadas del pago de la pensión por viudez, desde el día que se le dejó de proporcionar la pensión o bien de ser el caso, desde el día en que se le hubieran realizado descuentos por motivos de supuesta incompatibilidad, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

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

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

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

Quinto. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a las personas servidoras públicas de ese Instituto, un programa integral de formación y capacitación en igualdad y no discriminación, legalidad y seguridad jurídica, seguridad social y atención al público de acuerdo a lo expresado en la presente Conciliación, enviando a este Organismo Nacional las constancias que así lo acrediten.

Sexto. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel para fungir 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.”

10. En atención a que la propuesta de conciliación objeto de la presente Recomendación cuenta con acuse de recepción por parte de la autoridad del 27 de octubre de 2023 y hasta el 1 de diciembre de 2023 este Organismo Nacional recibió respuesta por parte de personal adscrito al ISSSTE, en la cual se precisó que ese Instituto no se encontraba en condiciones de aceptar el pronunciamiento, al encontrarse material y legalmente imposibilitado para su cumplimiento.

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

II. EVIDENCIAS

II.1 Evidencias presentadas por QV

12. Correo electrónico recibido en la Dirección General el 3 de mayo de 2023, remitido por parte de la Dirección General de Quejas y Atención Integral de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

- 12.1.** Acta Circunstanciada de 3 de mayo de 2023, que levantara personal de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y en la que consta la inconformidad de QV por los hechos referidos, en contra de personas servidoras públicas del ISSSTE.
- 12.2.** Copia de la Concesión de Pensión, con número de folio 33000033671201, de 28 de marzo de 2023, expedida por la Delegación Regional Norte en la Ciudad de México del ISSSTE. Con fecha de recepción por parte de QV del 24 de abril de 2023.
- 12.3.** Copia del oficio No. DPSH/OP/0814/2023, de 10 de abril de 2023, suscrito por PSP1.
- 12.4.** Copia de la Sentencia definitiva, de 7 de diciembre de 2021, mediante la cual el Juzgado en materia familiar, determinó la relación de concubinato que sostuvo QV con PA.
- 12.5.** Copia de la Credencial para Votar, expedida por parte del Instituto Nacional Electoral de QV, a manera de identificación.

II.2 Evidencias presentadas por el ISSSTE

13. Oficio No. DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/3904-1/2023, de 7 de julio de 2023, suscrito por PSP2, por medio del cual presentó el informe solicitado por este Organismo Nacional para la atención del asunto de QV, al cual adjunto lo siguiente:

13.1. Oficio con número de referencia DPSH/OP/1817/2023, de 28 de junio de 2023, mediante el cual PSP1, informó que:

“[...] se detectó en el sistema del Instituto que se encuentra como ACTIVA TRABAJADORA, en el Gobierno de la Ciudad de México, por lo que se encuadra en el supuesto de INCOMPATIBILIDAD (Trabajador-Pensionado), dispuesto en el artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio, por lo anteriormente descrito al encontrarse en el precepto legal invocado se desprende que el pago de la pensión permanecerá bloqueado hasta en tanto no desaparezca dicho supuesto.

2. Derivado de que la [QV] se encuentra en el supuesto de INCOMPATIBILIDAD [...] el pago de la pensión permanecerá bloqueado hasta en tanto no desaparezca dicho supuesto. “

14. Oficio No. DEISE/SAD/1839/2023, de 29 de noviembre de 2023, suscrito por PSP3, a través del cual se brinda respuesta a la propuesta de conciliación planteada por este Organismo Nacional, mediante oficio V6/072470 de 25 de octubre de 2023.

II.3 Evidencias por parte de la CNDH

15. Acta Circunstanciada de 11 de agosto de 2023, en la que personal de este Organismo Nacional, le dio a conocer a QV el informe rendido por la autoridad el 7 de julio de 2023, manifestando al respecto: *“Que no estaba de acuerdo con la determinación del ISSSTE, en razón de que considera existe discriminación a su persona, solamente por el hecho de estar trabajando. Señalando que eso nada tiene que ver con el poder disfrutar su pensión, ya que la pensión de viudez es producto de las cotizaciones que su marido hizo en su vida.”*

16. Oficio número V6/072470 de 25 de octubre de 2023, suscrito por la Directora General Encargada de Despacho de la Sexta Visitaduría General de este Organismo Nacional, a través del cual se realizó la Propuesta de Conciliación por la vulneración a los derechos humanos a la legalidad y la seguridad jurídica, así como a la seguridad social, en agravio de QV, por la negativa de otorgarle pensión por viudez, por continuar como trabajadora activa, afiliada al ISSSTE.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

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

18. Asimismo, en esta Comisión Nacional no se cuenta con evidencias que acrediten que QV haya interpuesto algún Recurso en sede administrativa, demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o denuncia ante el Órgano Interno de Control

en el ISSSTE, a fin de dar inicio al procedimiento con motivo de presuntas irregularidades administrativas derivadas de los hechos expuestos en su escrito de queja ante este Organismo Nacional.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

19. En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2023/8047/Q**, lo anterior, con un enfoque de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH.

20. Lo anterior, con fundamento en el artículo 42, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar si se adoptaron o no las medidas adecuadas de respeto y garantía de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social, por parte de las personas servidoras públicas del ISSSTE en favor de QV, en virtud de los elementos y razones que a continuación se exponen:

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

21. 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.

22. 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.

23. 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

24. 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.

25. 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.

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

26. 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

27. 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

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.

28. Bajo ese contexto, el incumplimiento 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.⁴

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

30. 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.

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

31. 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.

32. 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.

33. 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) Derecho a la legalidad y seguridad jurídica

34. 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.

35. 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.⁵ 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”*⁶.

36. 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; 14.1 del PIDESC; 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.

37. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales⁷ limitan el actuar de la autoridad por las normas que facultan a las

⁵ CNDH. Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 31.

⁶ Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.

⁷

Artículo 14. [...]

mismas a conducirse en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realice.⁸

38. 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.⁹

39. 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

“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”.

[...]

Artículo 16. *“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”.*

[...]

⁸ Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 106/2017 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, página 793. Tipo: Jurisprudencia.

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

⁹ CNDH. Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 33.

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.¹⁰

40. 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.¹¹

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

42. Asimismo, en el artículo 4 de la Ley del ISSSTE se dispone que tendrán carácter obligatorio las prestaciones consistentes en préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así

¹⁰ Ibidem. p. 34.

¹¹ CNDH. Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 140.

como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así como préstamos personales (de carácter ordinario, especial o para adquisición de bienes de consumo duradero y extraordinarios para damnificados por desastres naturales).

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

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

45. En este sentido, 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 ROPDT¹², viola el

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

derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, los beneficiarios del trabajador fallecido tienen derecho a recibir diversas pensiones, entre ellas, la de viudez, así como a seguir desempeñando, al servicio del Estado, un empleo remunerado, aun cuando esto implique su inscripción al régimen indicado, pues sólo así se protege su bienestar.¹³

46. Adicionalmente, la Segunda Sala de la SCJN aprobó la jurisprudencia por reiteración 2a./J. 128/2019 (10a.)¹⁴ a través de la cual se determinó que:

46.1. El artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la CPEUM, contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, pero además de él deriva el principio constitucional de Previsión Social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y

[...]

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.

¹³ 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.

¹⁴ Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 128/2019 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, página 259. Tipo: Jurisprudencia. ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL.

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.

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

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

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

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

47. Conforme la nueva resolución de los asuntos para pasar del tradicional sistema de tesis a uno apoyado por el sistema de precedentes en el juicio de amparo, y ya como parte de la doctrina constitucional mexicana de la Undécima Época del Semanario

Judicial de la Federación y el derecho constitucional mexicano por precedentes, en sesión del 10 de noviembre de 2021, la Segunda Sala de la SCJN, al resolver el Amparo en revisión 183/2021, estableció que el artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del ISSSTE es inconstitucional por resultar sobreinclusivo, al establecer una limitación constitucionalmente inválida que restringe de manera total el acceso a una pensión por viudez por contar con diversos derechos de seguridad social propios.

48. 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.)¹⁵

49. 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*

¹⁵ 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 XI5I, 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.

tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.”¹⁶

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

51. En este sentido, la Reforma Constitucional de junio de 2011 no sólo trajo consigo importantes cambios en el diseño constitucional, sino también en la labor de aplicación e interpretación de las normas. La principal herramienta que nos ha legado este cambio de paradigma a nivel constitucional reside en el *Principio de interpretación conforme*, en el cual las normas relativas a los derechos humanos son, en su carácter de estándares de mínimos, objeto de una remisión hacia la Constitución y los tratados internacionales para efectos de su aplicación más protectora.¹⁷

52. 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

¹⁶ “Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 174.

¹⁷ “La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011.” Caballero Ochoa, José Luis. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. No. 3 julio-diciembre 2016. Ciudad de México, México. SCJN.

internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.¹⁸

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

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

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

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

¹⁸ “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano.” Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Estudios Constitucionales, Año 9, N° 2, Santiago de Chile, Chile, 2011, pp. 531 – 622.

55. En este sentido, si bien es innegable que la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de legalidad, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. Con motivo de la acción reformadora del 10 de junio de 2011, hoy en día, el *Principio de Interpretación Conforme* de todas las normas del ordenamiento a la Constitución se ve reforzado por el *Principio Pro Persona*, previamente comentado y contenido en el artículo 1° 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.

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

57. 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.”¹⁹

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

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

60. 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

¹⁹ “La jurisprudencia mexicana y el principio de legalidad: Una compleja relación” Gómora Juárez, Sandra. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año LI, núm. 155, mayo-agosto de 2019, pp. 799-839.

carácter reglamentario como lo es el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, y no bajo una óptica integral y de máxima protección sustentada en los derechos humanos, como se establece en los numerales 1° y 123 de la Constitución Federal y los diversos instrumentos nacionales e internacionales, aplicables al caso; transgrediendo en sentido corolario los derechos a legalidad y seguridad jurídica, de la víctima.

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

C) Derecho a la Seguridad Social

62. Los artículos 22 de la Declaración Universal; 9 del PIDESC; 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 PSS 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.²⁰

63. 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.”*²¹

64. 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. (...)”*

65. 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

²⁰ 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.

²¹ https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas.²²

66. 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.²³

67. 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.”

68. En tal contexto, no debe perderse de vista que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, de la “Agenda 2030”, hace un llamado a erradicar la pobreza en todas sus formas; para lo cual, su tercera meta hace imperativa la puesta *“en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos”, así como lograr “una amplia cobertura de las personas y los vulnerables.”*²⁴

²² CNDH. Recomendación 5/2016, del 26 de febrero de 2016, p. 74.

²³ Cfr. Ángel Guillermo Ruíz Moreno, Nuevo derecho de la seguridad social, 14 ed. México, Porrúa, 2015, pp. 36-39.

²⁴ 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.

69. 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.”²⁵

70. 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.²⁶

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

72. Así pues, el máximo tribunal nacional señaló que el Convenio número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual

²⁵ 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).

²⁶ CNDH. Recomendación 53/2017, del 9 de noviembre de 2017, p. 98.

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.²⁷

73. En sus respectivos apartados, el artículo 123 de la Constitución prevé como un derecho de las personas trabajadoras acceder a la seguridad social, el cual conforme a los tratados internacionales en la materia “...*incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.*”²⁸

74. “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.²⁹

²⁷ 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

²⁸ “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.

²⁹ 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.

75. En este sentido, el hecho de que el ISSSTE restrinja el acceso a la pensión por viudez a QV, derecho que se generó con motivo de la afiliación y las cotizaciones realizadas periódicamente por su concubinario, 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 del trabajo que desempeña en una dependencia de la Ciudad de México. Lo que resulta una restricción constitucionalmente inválida que opera en perjuicio de su derecho fundamental a la seguridad social y que por ello, el sistema normativo en el que el Instituto Social funda su resolución, ha sido declarado como inconstitucional, en reiteradas ocasiones por la SCJN y, por lo tanto, jurídicamente inválido ante los órganos jurisdiccionales ante los que se reclama tales hechos.

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

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

78. En ese sentido, se establece que en el caso de compatibilidad de las pensiones, éstas no podrán exceder del monto equivalente a 10 veces el salario mínimo y que para

el caso de compatibilidad con trabajos remunerados que no impliquen la incorporación al régimen de ésta y del artículo 123 apartado B de la Constitución, deberá darse aviso inmediato al Instituto para efecto de que se suspenda la pensión en curso de pago, o bien, si el Instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones, éstas serán suspendidas de inmediato.

79. Bajo esta guisa, de conformidad con los artículos 7, 34, 35, 36 fracción I y 37 del ROPDT³⁰ se atiende que a la muerte del trabajador por causas ajenas a su edad y

³⁰ Artículo 7.- El monto mínimo y máximo de las pensiones serán fijados por la Secretaría, pero el máximo no podrá exceder del cien por ciento del promedio del sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador. Asimismo, el monto máximo de pensión no podrá exceder diez veces el salario mínimo.

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

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

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

- I. El cónyuge supérstite solo si no hay hijos o, en concurrencia con éstos, si los hay y son menores de dieciocho años, o que no sean menores de dieciocho años pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo;
[...]
- IV. La cantidad total a que tengan derecho los deudos señalados en cada una de las fracciones, se dividirá por partes iguales entre ellos. Cuando fuesen varios los beneficiarios de una pensión y alguno de ellos perdiese el derecho, la parte que le corresponda será repartida proporcionalmente entre los restantes, y

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

<i>Años de servicio</i>	<i>Porcentaje</i>
15	50%
16	52.50%

siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de quince años, dará origen a las pensiones de viudez en los porcentajes antes señalados, derecho que se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de aquél.

80. A su vez, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la CPEUM³¹, contiene las bases mínimas del principio de seguridad social para los trabajadores al servicio del

17	55%
18	57.50%
19	60%
20	62.50%
21	65%
22	67.50%
23	70%
24	72.50%
25	75%
26	80%
27	85%
28	90%
29	95%
30 o más	100%

³¹ 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.

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 familia³², 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.

81. En ese sentido, la seguridad social ha sido considerada como un derecho humano desde la Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 y en su Recomendación No. 67 “*Sobre la Seguridad de los medios de vida*” del mismo año, confirmado en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal y el PIDESC de 1966, así como en el numeral 9 del PSS y plasmado en nuestra legislación en el citado artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Federal, habida cuenta que tiene una profunda repercusión en todos los sectores de la sociedad, hace que los trabajadores y sus familias tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos, sea durante cortos períodos en caso de desempleo, maternidad o enfermedad o durante períodos largos debido a la invalidez o 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

³² 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

personas y, por tanto, sentando las bases para un enfoque más positivo sobre la globalización.³³

82. En efecto, el artículo 5 del PSS sólo permite a los Estados establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, *“mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos”*. En toda y cualquier circunstancia, si la restricción o limitación afecta el derecho a la propiedad, ésta debe realizarse, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 21 de la Convención Americana.

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, vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123 apartado B fracción XI inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque restringe el derecho de la esposa o concubina, esposo o concubinario a recibir la pensión por viudez derivada de la muerte del trabajador o trabajadora en activo, pensionado o pensionada, según sea al caso, durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de la ley de la materia, por las siguientes consideraciones:

83.1. El derecho a la pensión por viudez no es antagónico ni excluyente con el derecho de la víctima a desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen

³³ Hechos concretos sobre la seguridad social; Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/socsec/pdf/socialsecurity.pdf>

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.

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

83.3. En tercer lugar, la pensión de viudez no es una concesión gratuita o generosa, sino que ese derecho se va gestando durante la vida del trabajador o pensionado 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 antagónicos ni excluyentes, por lo que bajo ninguna óptica pueden considerarse incompatibles.

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

86. 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, no 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.)

87. Pudiéndose con ello señalar que tal hipótesis no pone en riesgo la viabilidad financiera del ISSSTE, ni a los derechohabientes y, por tanto, no existe justificación legal para determinar su incompatibilidad, puesto que el derecho a acceder a la pensión por viudez de mérito nace de las aportaciones hechas en su momento por el esposo finado de QV, siendo que el derecho a recibir dicha pensión constituye uno de los propósitos fundamentales del principio de la previsión social, se encuentra bien definido y garantizado en la norma constitucional, así como ampliamente regulado en los artículos 7, 34, 35, 36 fracción I y 37 del ROPDT.

88. 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 violatorio de derechos humanos 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.

89. En otras palabras, se habla de que una norma al perseguir un cierto fin, establece un rango de sujetos a los cuales va dirigida. En este sentido, cuando bajo este parámetro se incluye a personas que debieron quedar fuera del alcance de la norma, se entiende que la regla resulta *sobreinclusiva*. Otro caso ocurre, cuando la misma no incluye a todas las personas que debieron caer bajo sus efectos y en este sentido se señala que la misma es *subinclusiva*. Bajo este contexto, se considera que existirá una vulneración del

derecho si la sobreinclusión o subinclusión resultan abiertamente desproporcionadas.³⁴ Situación que en el presente caso, así se advierte, toda vez que el establecer que las personas trabajadoras en activo y afiliadas al ISSSTE, no pueden ser sujetas de la protección que les brinda el Derecho a la Seguridad Social, respecto de las contingencias a las que se enfrentan los asegurados, en este caso la muerte de un familiar, y gozar del beneficio pensionario que le correspondería como beneficiarias de un asegurado, por el mero hecho de contar con derechos de seguridad social propios; resulta arbitrario y desproporcionado (sobreinclusión), sin que medie razonamiento alguno que justifique esta limitación de sus derechos fundamentales.

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

91. En este sentido, en el caso “Cinco Pensionistas” VS Perú, la CrIDH, determinó en su sentencia de 28 de febrero de 2003, que si bien el artículo 5 del PSS, sólo permite a los Estados establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, *“mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no*

³⁴ Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz. Marianne González Le Saux y Óscar Parra Vera. Revista IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. No. 47 (Enero/junio 2008) pág. 131

contradigan el propósito y razón de los mismos”. En toda y cualquier circunstancia, si la restricción o limitación afecta el derecho a la propiedad, ésta debe realizarse, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 21 de la Convención Americana.

92. Así las cosas, la CrIDH constató, con base en lo anterior, que al Estado haber cambiado arbitrariamente el monto de las pensiones que venían percibiendo las presuntas víctimas y al no haber dado cumplimiento a las sentencias judiciales emitidas con ocasión de las acciones de garantía interpuestas por éstas, violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención, en perjuicio de las víctimas en el presente caso.

93. De igual forma, en dicho caso la Comisión Interamericana y los representantes de las víctimas y sus familiares alegaron el incumplimiento del artículo 26 de la Convención Americana (Desarrollo Progresivo). Éstos alegaron su incumplimiento argumentando que el Estado, al haber reducido el monto de las pensiones de las presuntas víctimas, no cumplió con su deber de promover el desarrollo progresivo de sus derechos económicos, sociales y culturales y, particularmente, no les garantizó el desarrollo progresivo al derecho a la pensión.

94. Al respecto, la CrIDH apuntó que los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva y que, su desarrollo progresivo, debía ser medido en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social.

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

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

96. Merece atención las manifestaciones realizadas por PSP3, contenidas en el oficio No. DEISE/SAD/1839/2023, de 29 de noviembre de 2023, mismas que se esgrimen para no aceptar la propuesta de Conciliación, que este Organismo Nacional comunicara a dicho Instituto Social, el 27 de octubre de 2023, mediante oficio V6/072470, al señalar:

“En este sentido, destaca el hecho de que si bien, la SCJN emitió jurisprudencia en la que ha declarado que 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 ISSSTE, resulta violatorio del derecho a la 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, no es de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal.

[...]

De lo anterior se advierte que, la jurisprudencia es de observancia obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, así como los poderes judiciales de las entidades federativas, no así para la Administración Pública Federal de la cual forma parte este Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al ser un Organismo Descentralizado, por lo tanto, dicho dispositivo no vincula al ISSSTE.”

97. Conforme a lo anterior, resulta innegable que PSP3 reconoce la existencia de los criterios jurisprudenciales por parte de la SCJN mediante los cuales se ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 12, fracción II, inciso c), del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley ISSSTE (ROPDT), por ser violatorio del Derecho a la Seguridad Social, contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, el cual vela por un sistema de procuración del bienestar de los trabajadores al servicio del Estado, así como de sus familiares, protegiéndolos sin disponer de algún tipo de restricción de tales derechos, como sí lo hace la norma reglamentaria.

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

99. Ahora bien, del análisis del artículo 217 de la Ley de Amparo, el cual fuera reformado el 7 de junio de 2021³⁵; en efecto, no se colige la obligación expresa de aplicar la jurisprudencia por parte de las autoridades administrativas. Empero a ello, no puede soslayarse que, dentro del marco jurídico nacional, la jurisprudencia en México resulta una fuente del derecho, que se encuentra expresamente establecida en el artículo 94, párrafo decimoprimer de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siendo la Ley de Amparo la encargada de fijar los criterios y reglas generales que deben seguirse para integrar jurisprudencia, así como su obligatoriedad. Por lo que, en términos generales, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación es la interpretación que realizan los más altos tribunales, respecto de las normas jurídicas enumeradas en el precepto constitucional antes mencionado.

100. Ahora bien, con independencia de lo anterior, para la emisión de la Propuesta de Conciliación este Organismo Nacional no descansó única y exclusivamente su postulado en las tesis jurisprudenciales 2a./J. 129/2016 (10a.), 2a./J. 128/2019 (10a.) y la más reciente 2a./J. 20/2022 (11a.), emitidas por la Segunda Sala de la SCJN; las cuales desde luego que aportaron luz a la propuesta que se emitiera por esta instancia nacional, y resultaron coincidentes con la visión de este Organismo derecho-humanista nacional, no obstante no resultaron los únicos asideros y consideraciones para determinar la

³⁵ **“Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra. La jurisprudencia que establezcan los plenos regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los plenos regionales.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito. La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”

existencia de violaciones a derechos humanos. Esto es así, en virtud de que básicamente 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.

101. De igual manera, en la Propuesta de Conciliación, emitida el 25 de octubre de 2023, como en la que ahora se pronuncia en consecuencia, se consideró lo señalado por los organismos internacionales, específicamente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual funge como el órgano de las Naciones Unidas encargado de supervisar la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del cual el Estado Mexicano es parte desde el año 1981.

102. En este mismo tenor, se tomó como basamento para formular la propuesta de Conciliación al ISSSTE, 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, y por tanto 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.

103. Bajo esta guisa, resulta incuestionable que la decisión del ISSSTE de negar la pensión por viudez a la víctima, derecho que se generó de forma autónoma, con motivo

de su afiliación y las cotizaciones realizadas periódicamente por su concubinario, bajo el argumento de que ésta contaba con derechos de seguridad social propios, derivados de su relación de trabajo y bajo el amparo de lo establecido en el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT, transgrede la normatividad internacional, previamente señalada y consecuentemente vulnera los derechos humanos anteriormente planteados, toda vez que el marco normativo observable por parte del Instituto Social no debe reducirse únicamente a su normatividad interna, como sería la Ley del ISSSTE, sus reglamentos y manuales de operación.

104. En ese sentido, los artículos 1º y 133 de nuestro Pacto Federal³⁶ reconocen la vigencia de los tratados internacionales en nuestro ordenamiento jurídico interno y establecen la obligación de las autoridades nacionales de aplicar los derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales vigentes en nuestro país.

105. Por otra parte, con relación a lo señalado en el oficio DEISE/SAD/1839/2023, de 29 de noviembre de 2023, mediante la cual el ISSSTE determina no aceptar la propuesta de la Conciliación, al señalar:

³⁶ Artículo 1o. 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.

[...]

“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.”

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

“Por tal razón, en su caso, el otorgamiento de la pensión a que hace referencia la Recomendación (sic) deberá efectuarse al amparo de un mandamiento emitido por el Órgano Jurisdiccional competente, que ordene al Instituto, pagar a la quejosa y víctima, la pensión de viudez, sin restringir su derecho a la seguridad social por el trabajo remunerado que desempeña.

No debe pasar desapercibido, que las actuaciones y determinaciones de los servidores públicos del ISSSTE, se encuentran sujetas al cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, como lo es la observancia del (RODPT), 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 (SCJN) sostiene a través de la Tesis de Jurisprudencia número 2005766, que “las autoridades sólo pueden hacer aquello que expresamente les facultan las leyes, en el entendido que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general”, y asimismo que dentro “del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley.”

106. En este sentido, resulta importante señalar que el postulado manejado por el ISSSTE, de que para el otorgamiento del pago de la pensión deba mediar mandamiento judicial que ordene dicho pago, resulta contradictorio tomando en cuenta que, conforme a su propio argumento, el artículo 217 de la Ley de Amparo, las autoridades jurisdiccionales de la federación se encuentran obligadas a cumplir con la jurisprudencia que establezca la SCJN. En consecuencia, la determinación que emitan los órganos jurisdiccionales no podría alejarse de los criterios jurisprudenciales analizados en el presente cuerpo recomendatorio. Máxime cuando a través del documento denominado “*Concesión de Pensión*”, de 28 de marzo de 2023, el propio Instituto Social llevó a cabo el reconocimiento de QV como pareja supérstite de PA, con lo cual le brinda el derecho de gozar de las prestaciones que la Ley del ISSSTE y sus normas reglamentarias le

otorgan, quedando únicamente limitado el pago de la pensión, de acuerdo a lo señalado por el artículo 12, fracción II, inciso c) del ROPDT. Pero que, como se desarrolló anteriormente, dicho precepto se encuentra contrario a toda la jerarquía normativa nacional e internacional que garantizan derechos fundamentales.

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

108. Adicional a ello, llama la atención que el ISSSTE, a través del oficio por medio del cual se brinda respuesta a la propuesta de Conciliación planteada por este Organismo Nacional, mediante oficio V6/072470 de 25 de octubre de 2023; primeramente, precise que las determinaciones de la SCJN no le resulten obligatorias, pero incongruentemente

después, señale que no puede aceptarse el documento conciliatorio sustentándose su argumento en el contenido de la tesis jurisprudencial número 20057666.

E) Cultura de la Paz

109. 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).

110. 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).

111. 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.

112. "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".

113. 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.

114. 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

115. 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.

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

VI. Reparación Integral del Daño y formas de dar cumplimiento

117. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

118. Para tal efecto, en términos de los artículos 1°, párrafos tercero y cuarto, 2°, fracción I, 7°, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social en agravio de QV, por restringir de manera total su acceso a la pensión por viudez de manera inválida se le deberá inscribir en el Registro Nacional de Víctimas a cargo de la CEAV, a fin de que de ser el caso, se les otorgue el acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y reparación integral del daño, conforme a las disposiciones previstas en la citada Ley y conforme a las violaciones a los derechos humanos descritas en el presente instrumento recomendatorio; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la CEAV³⁷.

119. 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”*, y en diversos criterios de la CrIDH, se

³⁷ Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: 1a. XXXV/2020 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 283. Tipo: Aislada. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS QUE LA INTEGRAN. [...]

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas debe otorgar a las víctimas, como medidas complementarias: la investigación de los hechos; la restitución de sus derechos, bienes y libertades vulnerados; las medidas para su rehabilitación física, psicológica o social; las medidas de satisfacción, mediante la realización de actos en beneficio de las víctimas; las garantías de no repetición de la violación; y una indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.

Justificación: Ello, pues resultaría imposible y, por tanto, nugatoria, la reparación integral de las víctimas si la autoridad resolutoria sólo se ocupara de prescribir actos o medidas tendentes a cumplir con sólo una o algunas de esas medidas, lo que se traduciría en una reparación del daño parcial o incompleta.

establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

120. En el “Caso Espinoza González vs. Perú”, la CrIDH resolvió que: “(...) *toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado (...) las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos (...)*”³⁸

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

³⁸ Sentencia de 20 de noviembre de 2014 (Excepciones, Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas), párrafos 300 y 301.

i. Medidas de restitución

122. Los artículos 27, fracción I y 61 de la Ley General de Víctimas, establecen que las medidas de restitución buscan devolver a la víctima a la situación anterior a violación de sus derechos humanos, tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos, es decir que, para esta Comisión Nacional dicha restitución deberá ser atendida por el ISSSTE a través de la reparación del daño por las violaciones a sus derechos humanos, por lo que es necesario que ese Instituto lleve a cabo de inmediato y con prioridad las acciones necesarias y conducentes, para que sin mayores dilaciones y omisiones se le brinde el pago de la pensión de viudez que le ha sido negada, sin restringir su derecho a la seguridad social por desempeñar un trabajo remunerado, que implica incorporación al régimen del ISSSTE. Lo que deberá incluir, que se le cubran las cantidades que correspondan a QV, con motivo del pago de la pensión por viudez a partir del día en el ISSSTE le dejó de proporcionar la pensión o bien comenzar a descontar la misma por motivo de la supuesta incompatibilidad, y con ello estar en posibilidad de dar cumplimiento al primer punto recomendatorio.

123. Asimismo, se le reconozca a QV por parte del Instituto Social, la calidad de beneficiaria de su difunto concubinario; y, en consecuencia, se le brinden todas las prestaciones económicas y en especie que les asistan de acuerdo con la normatividad del ISSSTE, pero respetando los derechos fundamentales establecidos en los instrumentos nacionales e internacionales analizados con anterioridad. Todo lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento al segundo punto recomendatorio.

ii. Medidas de Satisfacción

124. 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.

125. 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

126. 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.

127. En esa tesitura, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social, el ISSSTE debe adoptar todas las medidas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas. En

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

128. Adicionalmente, deberá en este caso realizar las acciones pertinentes para promover la modificación de la Ley del ISSSTE, el ROPDT y demás normas internas que así lo ameriten, a fin de eliminar las hipótesis de incompatibilidad para el disfrute 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 al tercer punto recomendatorio.

129. De igual forma, el ISSSTE deberá implementar en el plazo de seis meses, después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación, los cuales deberán estar relacionados con los derechos humanos a la Legalidad y Seguridad Jurídica, así como a la Seguridad Social, debiendo observar para ello lo expuesto en el presente instrumento recomendatorio, el cual debe estar dirigido al personal responsable de tramitar, resolver y atender las solicitudes y aclaraciones de las pensiones derivadas de los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la Delegación Regional Zona Norte del ISSSTE

en la Ciudad de México. El cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. Deberá incluir, además, un programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias; hecho lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que se generen, para acreditar el cumplimiento del punto cuarto recomendatorio.

130. 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, actúen con el fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, por 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.

131. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted, señora 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 conforme a los principios de interpretación conforme y pro persona, se le brinde a QV el goce pleno de la pensión por viudez, bajo los procedimientos más adecuados y eficaces, sin restringir sus derechos a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social,

con motivo del trabajo remunerado que desempeña, conforme a las consideraciones realizadas en el presente documento recomendatorio. Lo que deberá incluir, que se le cubran las cantidades correspondientes derivadas del pago de la pensión por viudez, desde el día que se le dejó de proporcionar la pensión o bien, desde que se le comenzó a descontar la misma por motivos de supuesta incompatibilidad, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

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

TERCERA. Proponga a la autoridad competente, conforme al procedimiento que corresponda, el anteproyecto de modificación a las disposiciones de la Ley del ISSSTE, el ROPDT y demás normas reglamentarias que así lo ameriten, a fin de que se eliminen en el marco de la compatibilidad de las pensiones, hipótesis que establezcan limitaciones constitucionalmente inválidas que restrinjan el derecho humano a la seguridad social de las personas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

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 a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la seguridad social, debiendo observar para ello lo expuesto en el presente instrumento recomendatorio, el cual debe estar dirigido al personal responsable de tramitar, resolver y atender las solicitudes y aclaraciones de las pensiones derivadas de los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida; retiro,

cesantía en edad avanzada y vejez de la Delegación Regional Zona Norte de la Ciudad de México del ISSSTE, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos. Además, deberá incluir, un programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. 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.

132. 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 párrafo tercero del artículo 1º, 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.

133. 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.

134. 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.

135. 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