



COMISION ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
V E R A C R U Z

Expediente: CEDH/1VG/DAV/0568/2019

Recomendación 065/2021

Caso: Retraso injustificado en el pago de un seguro institucional por invalidez.

Autoridades responsables:

**Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado
Secretaría de Educación de Veracruz**

Víctimas: **VD1**

Derechos humanos violados: **Derecho a la seguridad social**

Proemio y autoridad responsable	1
I. RELATORIA DE HECHOS	1
II. SITUACIÓN JURIDICA	3
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN.....	3
V. HECHOS PROBADOS.....	5
VI. DERECHOS VIOLADOS	7
VIII. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.	7
REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO	13

Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los dieciocho días de octubre de dos mil veintiuno, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución o CPEUM); 4 y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16 y 177 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, constituye la **RECOMENDACIÓN N° 065/2021**, que se dirige a las siguientes autoridades:

2. **SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ (SEFIPLAN)**, de conformidad con los artículos 224 fracción V y 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3. **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ (SEV)** de conformidad con los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 16 fracción II de la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

4. Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67, 68 fracciones I, III, V y VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 39 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la presente Recomendación se menciona el nombre y datos de la persona agraviada, toda vez que no existió oposición de su parte.

5. **RESGUARDO DE INFORMACIÓN.** Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67, 68 fracciones I, III, V y VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;

2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz; y 39 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la presente Recomendación se mencionan los nombres y datos de la persona agraviada, toda vez que no existió oposición de su parte. Por otro lado, se suprimirán los datos personales de los testigos con el objeto de resguardar su identidad.

Desarrollo de la recomendación

6. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación.

I.RELATORIA DE HECHOS

7. El ocho de mayo del año dos mil diecinueve se recibió en la Dirección de Atención a Víctimas y Grupos en Situación de Vulnerabilidad de este Organismo un escrito signado por la **C. VD1**¹, en el que manifiesta hechos que considera violatorios de sus derechos humanos, señalando a la Secretaría de Educación de Veracruz y la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, refiriendo lo siguiente:

“[...] Por medio de este conducto me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que me fue otorgado el Seguro de vida Institucional por invalidez con fecha 10 de junio de 2013. De forma inmediata acudí a la a Secretaría de Educación de Veracruz, para solicitar el seguro antes mencionado y entregar mis documentos los cuales no me fueron recibidos, el argumento de la Secretaría de Educación fue que no contaban en ese momento con aseguradora, después de insistir durante meses me fueron recibidos en copia mis documentos en la Secretaría de Educación con fecha 17 de septiembre de 2014, una vez entregados los documentos le di un seguimiento a mi trámite de manera presencial preguntando si ya había salido el pago de mi seguro no hubo una respuesta favorable y el pago no salió, posterior a esto y con la insistencia presencial en SEV me enviaron a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz, diciéndome que ahí me iban a dar información referente a la liberación de mi pago. En esta dependencia que ahora usted dirige a través de la tesorería me solicitaron mis documentos en original recibíendome con fecha 06 de abril de 2016, en donde me informan que estará pendiente de pago, posteriormente en el ejercicio 2018 casi para finalizar el año finanzas me informa que acudiera a la SEV a checar la lista de pagos que había salido, en lo cual yo no aparecí, y hasta el día de hoy no se han dado ningún pago el cual debió de haberse liberado al momento de emitirse el dictamen de invalidez mi favor lo cual ya tiene 5 años y 9 meses. Por esta razón y de la manera más atenta y respetuosa solicito su apoyo invaluable e intervención en la resolución de mi caso, ya que es

¹ Fojas 2 y 3 del Expediente.

sumamente importante porque mi enfermedad ha evolucionado y mis articulaciones están limitadas y deformadas casi en un 80% de su capacidad, por este motivo requiero de asistencia personal diaria para realizar las necesidades más básicas y sencillas que puede realizar una persona con su capacidad física al 100%, lo que me ocasiona muchos gastos que serían cubiertos con el pago de seguro por invalidez que no se ha otorgado y me corresponde por ley. Una vez mencionado lo anterior solicito que sea atendido mi caso ya que hasta la fecha no se ha tenido respuesta alguna por parte de la Secretaría de Educación Pública ni por parte de la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz y de esta manera pueda ser pagado mi seguro de vida por invalidez en su totalidad. Para esto anexo copia del documento recibido ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz [...]” [sic]

Anexos: Certificado médico de invalidez expedido por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado², listado de *documentos necesarios para hacer el trámite de pago de Seguro de Vida Institucional por Invalidez* recibido por la Secretaría de Educación de Veracruz el diecisiete de septiembre del año dos mil catorce³, listado de *Requisitos Seguro Institucional SEV* recibido por la Secretaría de Finanzas y Planeación el seis de abril del año dos mil dieciséis⁴.

II. SITUACIÓN JURIDICA

COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS

8. La competencia de esta Comisión se fundamenta en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3 y 4 fracciones I y III de la Ley de la CEDHV; y 1, 5, 14, 16, 25, 176 y 177 del Reglamento Interno de esta Comisión.
9. En consecuencia, este Organismo Autónomo tiene competencia en todo el Estado de Veracruz para conocer y tramitar peticiones o quejas iniciadas por presuntas vulneraciones a los derechos humanos imputadas a autoridades o servidores públicos estatales y/o municipales por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran.
10. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, se procede a conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

² Foja 4 del Expediente.

³ Foja 8.

⁴ Foja 9.

- 9.1. En razón de la **materia** —*ratione materiae*—, al considerar que se trata de actos de naturaleza formal y materialmente administrativa que pueden ser constitutivos de violaciones al derecho a la seguridad social.
- 9.2. En razón de la **persona** —*ratione personae*—, porque las presuntas violaciones son atribuidas a personal de la Secretaría de Educación de Veracruz y la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, ambas autoridades de carácter estatal.
- 9.3. En razón del **lugar** —*ratione loci*—, porque los hechos ocurrieron dentro del territorio del Estado de Veracruz, específicamente en el municipio de Xalapa.
- 9.4. En razón del **tiempo** —*ratione temporis*—, en virtud de que, los hechos se suscitaron desde septiembre del año dos mil catorce (fecha en que fue iniciado el trámite para el pago del Seguro Institucional por Invalidez ante la SEV) y abril de dos mil dieciséis (solicitud del trámite ante SEFIPLAN), y la queja fue interpuesta hasta mayo de dos mil diecinueve. Pero los actos reclamados son de tracto sucesivo, pues la falta de pago reclamada no se consume en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento⁵ en tanto no se materialice el seguro institucional de invalidez al que tiene derecho la C. VD1.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

10. Una vez analizados los hechos motivo de la presente queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, se inició un procedimiento de investigación encaminado a recabar evidencias que permitieran establecer si se acreditan o no las presuntas violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, el punto a dilucidar es:

10.1. Establecer si la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz llevaron a cabo los trámites correspondientes —de acuerdo a su competencia— para pagar el seguro institucional por invalidez al que tiene derecho la C. VD1.

⁵ “**DEMANDA DE AMPARO, TÉRMINO PARA INTERPONERLA TRATÁNDOSE DE ACTOS NEGATIVOS Y OMISIVOS**”. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, mayo 2005, página 1451. Por analogía: “**FALTAS DE ASISTENCIA INJUSTIFICADAS, CONTINUAS Y REITERADAS. AL SER DE TRACTO SUCESIVO, LA CAUSAL DE RESCISIÓN SE ACTUALIZA CON CADA DÍA QUE FALTE EL TRABAJADOR, PARA EFECTOS DE LA PRESCRIPCIÓN**”. Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, septiembre de 2019, Tomo III, página 2011.

IV. Procedimiento de investigación

11. A efecto de documentar y probar los planteamientos expuestos por este Organismo Autónomo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Se recibió la queja de la C. VD1.
- Se solicitaron informes a la Secretaría de Educación de Veracruz y Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.

V. HECHOS PROBADOS

12. Del acervo que corre agregado en el expediente que se resuelve, se desprende como probado el siguiente hecho:

- La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz no han llevado a cabo todos los trámites para pagar en su totalidad el seguro al que tiene derecho la C. VD1.

OBSERVACIONES

13. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son ésta y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable para el individuo⁶.

14. El propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos, no es acreditar la responsabilidad individual penal o administrativa de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial⁷; mientras que en materia administrativa es facultad de los Órganos

⁶ Cfr. *Contradicción de tesis 293/2011*, publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

Internos de Control, tal y como lo establece la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

15. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos y que comprometen la responsabilidad institucional del Estado⁸.

16. En este sentido, el estándar probatorio que rige el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida⁹.

17. De conformidad con el artículo 102 apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 4 fracción III de la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 172 del Reglamento Interno, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene competencia para emitir Recomendaciones cuando las autoridades incurran en actos u omisiones *–de naturaleza administrativa–* que violen los derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional.

18. Estas violaciones ocurren mediante el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos imponen a todas las autoridades del Estado mexicano. Como se detalla en el siguiente apartado, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz violaron el derecho a la seguridad social de VD1, al no llevar a cabo los trámites correspondientes para otorgarle de forma íntegra el Seguro Institucional al que tiene derecho, situación que ha perdurado durante más de seis años.

19. Consecuentemente, esta Comisión estima pertinente plantear una Recomendación y no una Conciliación. En efecto, de conformidad con el artículo 160 del Reglamento Interno, la emisión de Conciliaciones es una potestad de este Organismo en los casos que no versen sobre violaciones a los derechos a la vida, la integridad física u otras que se consideren especialmente graves.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la CrIDH, 20 de marzo de 2013., párr. 90; SCJN. *Incidente de inejecución 493/2001*, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

20. De tal suerte que el citado artículo no establece un deber de plantear Conciliaciones. Ello limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.

21. Al contrario, las Recomendaciones son el principal instrumento con el que los organismos públicos defensores de derechos humanos cuentan para cumplir con sus objetivos legales y constitucionales. Las Recomendaciones no están reservadas a los casos en los que se acrediten violaciones especialmente graves; de hecho, ante la acreditación de violaciones a derechos humanos – cualquiera que sea su naturaleza– emitir Recomendaciones es la regla general y emitir Conciliaciones la excepción.

22. Expuesto lo anterior, se desarrolla el derecho humano que se considera vulnerado, así como el contexto en el que se desarrolló tal violación y las obligaciones concretas para reparar el daño.

VI. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

48. El derecho a la seguridad social se entiende como un conjunto de principios, normas e instituciones que pretenden establecer, mantener y organizar mecanismos y sistemas de atención, así como de respuesta a los diversos estados de necesidad que enfrentan los miembros de la sociedad en general¹⁰.

49. Desde el año mil novecientos cuarenta y ocho, la seguridad social fue reconocida como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ésta señala que toda persona tiene derecho a gozar de un nivel de vida adecuado, incluyendo el acceso a seguros en caso de desempleo, enfermedad, *invalidez*, *viudez*, *vejez* y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad¹¹.

50. En el mismo sentido, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales refiere que los Estados deberán, no sólo respetar este derecho, sino también *preservarlo*¹².

¹⁰Marquet Guerrero, Porfirio. Protección, previsión y seguridad social en la Constitución Mexicana. Revista Latinoamericana de Derecho Social. 2006. Páginas 69-89.

¹¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Artículos 22 y 25.

¹² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada el 16 de diciembre de 1966. Artículo 9.

51. El Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que las personas deberán ser protegidas de las consecuencias de la vejez y la incapacidad física o mental, en virtud de que esto trae como consecuencia la imposibilidad de los particulares para tener los medios necesarios para una vida digna y decorosa.
52. Este derecho no solo incluye estar en posibilidad de acceder a las prestaciones sociales, sino mantenerlas y que éstas se *materialicen* en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, particularmente 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 cargo¹³.
53. El artículo 123 apartado b) fracción XI de la CPEUM dispone que la seguridad social se organizará conforme a bases mínimas, entre otras, cubrir los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; así como la jubilación, *invalidez*, vejez y muerte.
54. En el caso que nos ocupa, la señora VD1 fue trabajadora de la Secretaría de Educación de Veracruz y causó baja por invalidez en el año dos mil trece al agravarse la artritis reumatoide que padece, lo que la imposibilitó para seguir trabajando. Al contar con un seguro institucional, solicitó a esa Secretaría el pago íntegro; sin embargo, señala que no le fue recibida la documentación correspondiente, pues dicha dependencia argumentó que en ese momento no se contaba con una aseguradora para hacer frente al mismo.
55. Después de insistir, precisa que hasta el año siguiente (septiembre de 2014) la SEV recibió su documentación, y fue remitida a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado para darle seguimiento. Ahí, menciona que en el año dos mil dieciséis le fueron solicitados nuevamente todos los requisitos y se le informó que su seguro estaba *pendiente de pago*. Después de otros dos años de seguimiento ante la SEFIPLAN, en dos mil dieciocho fue enviada a la SEV para verificar una *lista de pagos* que se había emitido, pero su seguro no fue considerado.
56. A la fecha, después de más de seis años no ha podido cobrar de forma íntegra el seguro por invalidez al que tiene derecho, y que señala le resulta indispensable para subsistir, ya que la enfermedad que padece dificulta en gran medida su vida diaria.

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 39º período de sesiones Ginebra, 5 a 23 de noviembre de 2007. Observación General N° 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9), párr. 2

Falta injustificada de pago por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado

57. En fecha veintidós de agosto de dos mil dieciséis, SEFIPLAN emitió el Dictamen de Suficiencia Presupuestal número [...] ¹⁴ por la cantidad de \$29'879,897.00 (VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS 00/100 M.N.) para el pago de cincuenta y ocho seguros de ex trabajadores de la SEV. Dentro de éstos se encontraba el de VD1 con un saldo de \$826,579.60 (OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE 60/100 M.N.) ¹⁵
58. Señalaron dentro de una reunión sostenida con visitadores de esta Comisión en el mes de julio del año dos mil diecinueve, con motivo de la substanciación de la queja que se resuelve, que la Tesorería de la SEFIPLAN se comprometió con la víctima a liquidar su seguro en el lapso de un año, puntualizando que asumían la responsabilidad del pago ¹⁶. Sin embargo, el cinco de septiembre siguiente, dicha dependencia advirtió a este Organismo que el adeudo en comento había sido contraído y generado por la SEV, por lo que era obligación de esa autoridad materializarlo.
59. La SEFIPLAN insistió en que la *Oficina de Prestaciones y Seguridad Social Federal Seguros Institucionales, Federal y Estatales* de la SEV, era el área responsable de verificar el adeudo y realizar el pago a la C. VD1, contrariando lo que la propia titular de la Tesorería había establecido institucionalmente con la víctima, limitándose a señalar que su seguro ya se encontraba como *'pendiente de pago'*
60. Asimismo, esa Secretaría de Finanzas especificó que en el año dos mil dieciséis la Secretaría de Educación generó una *Orden de Pago* respecto del seguro de la víctima como consecuencia de la emisión del Dictamen de Suficiencia Presupuestal correspondiente, pero desconocía el motivo por el cual el recurso no le fue proporcionado ¹⁷. Fue así que, al observar que desde tales fechas se había programado el recurso necesario para pagar en su *totalidad* el seguro de la VD1, esta CEDHV le solicitó a la Secretaría de Finanzas y Planeación conocer el motivo por el cual esto no se realizó. La Tesorería se limitó a informar que durante esas fechas (2016) se encontraba otra

¹⁴ Evidencia 12.7.2.

¹⁵ Evidencia 12.7.1. Anexo.

¹⁶ Evidencia 12.2.

¹⁷ Evidencias 12.2., 12.7. y 12.11.

persona como titular en ese cargo y que se desconocía el incumplimiento del pago. Es decir, no justificó jurídicamente la razón de la falta de pago.

61. Al respecto, es importante precisar que el principio de continuidad del Estado¹⁸ postula que la responsabilidad de éste por violaciones a derechos humanos persiste incluso cuando existan cambios de gobierno derivados de la alternancia democrática. Afirmar lo contrario haría que el deber constitucional de reparar las violaciones a derechos humanos dependiera de la permanencia de una persona en un cargo público; lo cual es inviable dada la estructura democrática y republicana del Estado mexicano. Esto, en razón de que la responsabilidad que aquí se declara es institucional y no individual.
62. En consecuencia, el hecho de que la Tesorería no haya podido fundar y motivar por qué, aun con un Dictamen de Suficiencia Presupuestal¹⁹ y la Solicitud-Comprobación de recursos, no fue finiquitado el seguro al que tiene derecho la C. VD1, constituye una violación a su derecho a la seguridad social.
63. Además, la Tesorería aseguró que para hacer efectivo el seguro de la Sra. VD1, actualmente era necesario contar con cuatro elementos: a) Dictamen de Suficiencia Presupuestal *vigente*; b) estar registrado dentro del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV 2.0); c) contar con el egreso respectivo, y d) haberse realizado el trámite por el ente ejecutor.
64. No obstante, en el año dos mil dieciséis (fecha en que fue emitido el Dictamen de Suficiencia Presupuestal correspondiente) se contaba con todos los elementos anteriormente descritos, y aun así el pago no fue realizado.
65. Así pues, el hecho de que la SEFIPLAN no haya pagado el seguro institucional de la víctima, aun cuando contaban con los elementos administrativos correspondientes (*supra* párrafo 39) bajo el argumento de desconocer el motivo y fundamento legal de esa obligación, constituye una violación

¹⁸ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo

de 2013, párr. 92; CIDH Informe Ni. 8/00, Caso 11.378. Haití de 24 de febrero de 200. párrs. 35 y 36.

¹⁹ Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Artículo 2.- Para los efectos de este Código se entenderá por: ... XII. Dictamen de suficiencia presupuestal: El documento por medio del cual la Secretaría autoriza a las dependencias y entidades el ejercicio del gasto público asignado a sus programas presupuestarios y actividades institucionales conforme a la normatividad aplicable;

a sus derechos humanos, pues durante el tiempo en que era su responsabilidad²⁰ pagar el seguro en comento no lo hizo.

Pago parcial por parte de la Secretaría de Educación de Veracruz

66. Por otro lado, la Secretaría de Educación de Veracruz reconoció el derecho de la víctima respecto de su Seguro Institucional por Invalidez, por un monto de \$826,579.60 (OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE 60/100 M.N.)²¹. También aseveró que éste seguro se encuentra *pendiente de pago* y se estaban realizando los trámites ante la SEFIPLAN para su cumplimiento, requiriendo ampliaciones presupuestales.
67. Agregó que una vez que son recabados los documentos e integrados los expedientes relativos al pago de seguros de los ex trabajadores y beneficiarios de esa dependencia, se envían a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado para culminar con los trámites que permiten materializar los adeudos.
68. De la misma manera, aseveró que aun contando con el Dictamen de Suficiencia Presupuestal y posterior emisión de la Orden de Pago correspondiente, era imposible señalar el motivo y fundamento legal por el cual no se materializó el pago del seguro de la víctima.
69. Actualmente, la SEV tiene entre sus atribuciones el proceso de pagos de seguros institucionales²² y la SEFIPLAN es la Autoridad encargada de ministrar los recursos correspondientes. Pero esto no exime a la Secretaría de Educación de su responsabilidad institucional por la inobservancia en el cumplimiento de pago, pues la C. VD1 adquirió el derecho a la seguridad social como trabajadora de esas dependencias.
70. En ese tenor, la SEV debe pagar a la Sra. VD1, pues dar inicio al trámite para el pago del seguro no cumple con su fin; es decir, no materializar —totalmente— éste, lo vuelve ilusorio. Si bien, el Seguro Institucional de Invalidez se encuentra reconocido, no puede encontrarse satisfecho hasta

²⁰ Hasta antes de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. 416 de fecha 18 de octubre de 2016.

²¹ Evidencia 12.7.1. Anexo.

²² Mediante la Gaceta Oficial No. 416 del Estado de Veracruz de fecha dieciocho de octubre del año dos mil dieciséis, se derogó la fracción IV del artículo 4º del *Decreto por el que se establece el Programa de Consolidación de los Servicios Personales de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Es así que, la Secretaría de Educación de Veracruz será la Autoridad que programe, presupueste, registre y evalúe los recursos humanos, así como el pago de nóminas.

que esa Secretaría de Educación no lo finiquite, ya que no se cumple con el fin por el cual fue creado: disponer de una fuente de ingreso para sufragar sus necesidades básicas.

71. Así pues, al haberse iniciado el trámite ante la SEV y al tratarse del adeudo de una de sus ex trabajadoras, debió buscar las vías necesarias para garantizarlo a la brevedad. Suponer lo contrario haría que su liquidación corriera a cargo de la víctima.
72. Además, es importante mencionar que fue hasta diciembre del dos mil veinte (seis años después de iniciado el trámite por la víctima) cuando la SEV solicitó²³ nuevamente suficiencia presupuestal para el pago de seguros pendientes, pero requirió únicamente \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M.N.) para la Sra. VD1 y no el total de su seguro por invalidez, sin justificar el motivo o fundamento legal para ello. Situación similar ocurrió en octubre del año dos mil diecinueve, cuando la SEFIPLAN entregó²⁴ a la VD1 un cheque por la misma cantidad.
73. Es decir, a más de seis años —del inicio del trámite— la C. VD1 no ha podido cobrar totalmente el seguro por invalidez al que tiene derecho, quedando un remanente de \$626,579.60 (SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE 60/100 M.N.) sin que exista una justificación legal para ello.
74. El Pleno de la SCJN sostiene que es legítimo interferir o limitar el goce o ejercicio de un derecho para proteger otro bien constitucionalmente protegido, como la seguridad nacional o la salud de las finanzas públicas²⁵. Sin embargo, las autoridades involucradas en el presente asunto no argumentaron la *falta de liquidez* o algún otro motivo o fundamento para sustentar que la falta de pago atendiera la protección del bien común.
75. Ahora bien, está acreditado que es la Secretaría de Educación de Veracruz la que solicita a la SEFIPLAN los recursos económicos para hacer frente a sus compromisos financieros²⁶; sin embargo, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos observa con preocupación que la Secretaría de Finanzas generó una expectativa de pago a la víctima²⁷, pues en su presencia se obligó a

²³ Evidencia 12.9.2.

²⁴ Dicha entrega se hizo ante la presencia de personal de esta CEDHV, como consta en el Acta circunstanciada citada como Evidencia 12.5.

²⁵ SCJN. Recurso de Revisión 01/2015 en materia de Seguridad Nacional. Sentencia del Pleno de 3 de abril de 2017.

²⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación. Artículo 32. Corresponde al Tesorero: ... XXIX. Efectuar por cuenta y orden de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado, el pago centralizado de servicios y adquisiciones que utilicen, y a los contratistas y proveedores de las mismas, siendo éstas las únicas responsables de los procesos de contratación y verificación del cumplimiento de los mismos, en apego a la normativa correspondiente.

²⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diálogos sobre la reparación*. "Las expectativas en torno a las consecuencias de la reparación dibujan un escenario de esperanza, al que muchas víctimas llegan después de años y años de

finiquitarlo en el lapso de un año. Meses después, negó ser la autoridad facultada —por sí misma— para el cumplimiento de dicha prestación, pero no justificó por qué tres años atrás (*supra* párrafo 36) el pago del seguro en comento no fue materializado, aun cuando ya existía un Dictamen de Suficiencia Presupuestal y la Orden de Pago correspondiente.

76. Así pues, en tanto la SEFIPLAN y la SEV no realicen las acciones suficientes y necesarias para garantizar el pago total del referido seguro institucional, se produce una lesión continuada al derecho humano a la seguridad social de VD1.

VII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

77. Las medidas de reparación tienden a remover las consecuencias de las violaciones sufridas, permiten que las víctimas retomen su proyecto de vida y, en última instancia, tienen presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad. Bajo esta tesitura, en un Estado constitucional de Derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que se reparen las violaciones sufridas
78. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que hayan sufrido como consecuencia de violaciones a sus derechos humanos. En esta misma línea, el artículo 25 de la Ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición
79. Por lo que, con base en el artículo 114 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Comisión Estatal le reconoce a la C. VD1 la calidad de víctima. En tal virtud, con fundamento en el artículo 105 fracción II de la citada Ley, deberá inscribirse en el Registro Estatal de Víctimas, para que tenga acceso a los beneficios de Ley que garanticen su derecho a la reparación integral por la violación a su derecho humano determinada en la presente Recomendación, en los siguientes términos.

Medidas de restitución

80. De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado anterior en que se encontraban antes del evento dañoso. Así, con fundamento el artículo 60 fracción II de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la víctima tiene derecho al restablecimiento de sus derechos jurídicos, en este caso, para que las autoridades involucradas lleven a cabo las acciones que garanticen el pago oportuno del concepto de *Seguro Institucional de Invalidez* a que tiene derecho.

Medidas de satisfacción

81. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de la reparación, que busca resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas. Por ello, con base en el artículo 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberán girarse las instrucciones correspondientes, para que sea iniciada y determinada una investigación interna, diligente, imparcial y exhaustiva, a efecto de determinar de manera individualizada la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados en el presente caso por la violación a derechos humanos en que incurrieron.

Garantías de no repetición

82. Las garantías de no repetición son consideradas como una de las formas de reparación a víctimas y uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprende una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito de que no se repita la vulneración de los derechos de las víctimas, así como para eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.
83. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de evitar las violaciones a derechos humanos; mientras que la reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.
84. Bajo esta tesis, con fundamento en los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se deberán realizar las acciones pertinentes para que las autoridades involucradas en la presente resolución reciban capacitación eficiente en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente del derecho a la

seguridad social; así como evitar que tal situación se repita, con el fin de no violentar los derechos humanos.

- 85.** Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

PRECEDENTES

- 86.** Esta Comisión se ha pronunciado reiteradamente sobre la relevancia de garantizar adecuadamente el derecho a la seguridad social. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 51/2018, 01/2019, 25/2021 y 56/2021.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I y III, 6 fracciones I, II y IX, 7 fracción II, 12,13, 14, 25 y demás aplicables de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; 1, 5, 15, 16, 23, 24, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

RECOMENDACIÓN N° 065/2021

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO

SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO

P R E S E N T E

MTRO. ZENYAZEN ROBERTO ESCOBAR GARCÍA

SECRETARIO DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ

DEL ESTADO

P R E S E N T E

PRIMERO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberán ambas autoridades girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a) **Reconocer la calidad de víctima a la C. VD1** y realizar los trámites y gestiones necesarias de forma coordinada ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas (REV) con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención. Ello, con fundamento en los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- b) **Iniciar un procedimiento administrativo** para determinar la responsabilidad individual de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados en la violación a derechos humanos aquí demostrada. Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Debiéndose informar a esta Comisión Estatal sobre el trámite y resolución dentro de dichos procedimientos, para acordar lo procedente.
- c) **Implementar** los mecanismos necesarios para que, de forma coordinada y de acuerdo a sus facultades, se ministre oportunamente el importe correspondiente al concepto de Seguro Institucional de Invalidez para satisfacer el derecho a la seguridad social de la C. VD1.
- d) **Capacitar** a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente en el derecho a la seguridad social.
- e) Se evite cualquier acción u omisión que revictimice a la agraviada.

SEGUNDO. De conformidad con el artículo 181 de su Reglamento Interno, se hace saber a las autoridades a quienes va dirigida la presente Recomendación que disponen de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifiesten si la aceptan o no.

TERCERO. En caso de aceptarla, disponen de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.

CUARTO. De no recibir respuesta o no ser debidamente cumplida esta Recomendación en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B) de la CPEUM deberá fundar, motivar y hacer pública tal negativa. **QUINTO.** Por otra parte, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H.

Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que explique el motivo de la misma, con fundamento en el artículo 4 de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

SEXTO. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **REMÍTASE** copia de la presente Recomendación a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, a efecto de que:

- a) En términos de los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción V, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se **INCORPORE AL REGISTRO ESTATAL DE VÍCTIMAS** a la **C. VD1**, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.

SÉPTIMO. De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese a la víctima un extracto de la presente Recomendación.

OCTAVO. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, se instruye a la Secretaría Ejecutiva que elabore la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3 fracción XXXIII y 56 fracción III de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 70 fracción XX del Reglamento Interno, por ser necesario para el buen funcionamiento del Organismo.

ATENTAMENTE

Dra. Namiko Matsumoto Benítez

PRESIDENTA