



Expediente: CEDHV/2VG/DOQ/1771/2019

Recomendación 005/2022

Caso: Incumplimiento de Laudo y violaciones a la seguridad jurídica por parte de Servicios de Salud de Veracruz.

Autoridades responsables:
Secretaría de Salud de Veracruz

Víctima: **V1**

**Derechos humanos violados: Derecho a una adecuada protección judicial
Derecho a la seguridad jurídica**

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE	1
I. RELATORÍA DE HECHOS	2
SITUACIÓN JURÍDICA	3
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS.....	3
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	4
V. HECHOS PROBADOS	4
VI. OBSERVACIONES	5
VII. DERECHOS VIOLADOS	7
DERECHO A UNA ADECUADA PROTECCIÓN JUDICIAL CON RELACIÓN AL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.	7
VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.....	12
IX. PRECEDENTES	15
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	15
XII. RECOMENDACIÓN N° 005/2022	15



PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a nueve de febrero de dos mil veintidós, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Segunda Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita¹ constituye la **RECOMENDACIÓN N° 005/2022**, que se dirige a la siguiente autoridad, en carácter de responsable:
2. **LA SECRETARÍA DE SALUD Y DIRECCIÓN GENERAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD DE VERACRUZ**, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; 6, 13 y 14 de la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Veracruz; 1, 3, 4, 26, demás aplicables del Reglamento Interior de Servicios de Salud; 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

3. Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67 y 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 menciona la identidad del quejoso por no haber existido oposición de su parte.

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

4. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de la CEDHV, se procede al desarrollo de los siguientes rubros:

¹ 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 párrafo octavo y 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III, 6 fracción IX y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 1, 5, 15, 16, 17, 172 y 175 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.



I. RELATORÍA DE HECHOS

5. El 08 de octubre de 2019, este Organismo recibió el escrito de queja signado por V1, en el que señaló hechos que considera violatorios de sus derechos humanos y que atribuye a Servicios de Salud de Veracruz, mismo que a continuación se transcribe:

“...LA SUSCRITA VI CP 3412103 ESPECIALISTA MÉDICO ANESTESIÓLOGA, MEXICANA MAYOR DE EDAD, ADSCRITA DE BASE EN EL HOSPITAL REGIONAL DE POZA RICA, VER., SESVER, POR MI PROPIO DERECHO Y SEÑALANDO COMO DOMICILIO PARA OÍR TODA CLASE DE NOTIFICACIONES, EL UBICADO EN... RESPETUOSAMENTE ACUDO ANTE USTEDES PARA MANIFESTARLES LO SIGUIENTE: -

CON FECHA 9 DE ENERO DEL 2007 POR DIVERSAS CIRCUNSTANCIAS ME VI OBLIGADA A ANTEPONER FORMAL DEMANDA EN CONTRA DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO (SERVICIOS DE SALUD DE VERACRUZ) Y OTROS, DEMANDA QUE SE RADICÓ BAJO EL NÚM. [...], DEL ÍNDICE DE LA H. JUNTA ESPECIAL NÚM. 6 DE LA LOCAL DE CONCILIACIÓN DE ARBITRAJE DEL ESTADO, CON RESIDENCIA EN TUXPAN, VER. SEGUIDO EL TRÁMITE EN TODAS SUS ETAPAS CON FECHA 15 DE NOV DEL 2011 LA REFERIDA JUNTA EN CUMPLIMENTACIÓN DE LA EJECUTORIA EMITIÓ UN LAUDO EN EL CUAL SE CONDENÓ A LA DEMANDADA A RECONOCER EL DERECHO PREFERENTE Y RECONOCIMIENTO DE ANTIGÜEDAD DE 7 AÑOS Y 10 MESES, ASCENDER Y REINSTALARME EN EL PUESTO DE MÉDICO ANESTESIÓLOGO DE PLANTA QUE OCUPABA EL DR. A.R.G. O QUIEN LO OCUPE, EN LA FUENTE DE TRABAJO UBICADA EN LA CALLE DOCTORES SIN NÚM. ESQUINA CON PÍPILA FRACC LAS VEGAS DE POZA RICA VER., ASÍ COMO A CUBRIRME LA CANTIDAD DE [...] POR CONCEPTO DE SALARIOS CAIDOS MÁS LOS QUE SE SIGAN GENERANDO, CON LOS INCREMENTOS Y MEJORAS SALARIALES, IGUALMENTE SE LE CONDENÓ A RECONOCERME LA ANTIGÜEDAD QUE HE GENERADO Y QUE SE SIGA GENERANDO HASTA EL TOTAL CUMPLIMIENTO DE DICHO LAUDO.

COMO CONSECUENCIA DEL REFERIDO LAUDO CON FECHA 11 DE AGOSTO DEL 2017, FUI REINSTALADA EN MI TRABAJO CON LA CATEGORÍA ARRIBA INDICADA ASÍ COMO MI ANTIGÜEDAD GENERADA Y TAMBIÉN SE ESTABLECIÓ UNA CANTIDAD ACTUALIZADA DEL MONTO DE LA CONDENA DE \$800,987.24, SIN EMBARGO NO OBSTANTE DE HABER TRANSCURRIDO 2 AÑOS, LA REFERIDA INSTITUCIÓN ACTUANDO DE UNA MANERA FRAUDULENTO Y VIOLENTANDO MIS DERECHOS HUMANOS. AFIRMO LO ANTERIOR PORQUE DICHA DEPENDENCIA POR CONDUCTO DEL C.P. [...] EN SU CARÁCTER DE SUBDIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS ESTATAL DEL ORGANISMO DEMANDADO, ME ENTREGARON EL OFICIO [...].

EN EL CUAL FECHADO EL 24 DE NOV. DEL 2017, EL CUAL ESTA DIRIGIDO A LA SUSCRITA EN DONDE ME OTORGA UN NOMBRAMIENTO 01 DE BASE CON UNA ANTIGÜEDAD DE INICIO A PARTIR DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1997, OFICIO QUE ESTA DEBIDAMENTE SUSCRITO POR EL REFERIDO FUNCIONARIO, SIN EMBARGO LA DEMANDADA INCURRIENDO EN UNA CONDUCTA FRAUDULENTO Y VIOLENTANDO MIS MÁS ELEMENTALES DERECHOS HUMANOS, EN MIS RECIBOS DE NÓMINA O COMPROBANTES DE PAGO APARECE QUE CUENTO CON UNA ANTIGÜEDAD PARA LA DEMANDADA DE 1 AÑO 11 MESES, Y A PESAR DESDE QUE LA DEMANDADA SE LE CONDENÓ A PAGARME EL MONTO DE LA CANTIDAD ARRIBA SEÑALADA DESDE EN EL LAUDO EN CUMPLIMENTACIÓN DE LA EJECUTORIA EMITIDO POR LA JUNTA ESPECIAL DEL CONOCIMIENTO QUE DESDE EL 15 DE NOV. DEL 2011 A LA FECHA LA DEMANDADA NO ME HA CUBIERTO EL IMPORTE DE LA CONDENA NO OBSTANTE DE HABER REALIZADO MÚLTIPLES GESTIONES. PERO INDEPENDIENTEMENTE SOLICITO SU INTERVENCIÓN PORQUE LA DEMANDADA FLAGRANTEMENTE VIOLA MIS DERECHOS HUMANOS, PORQUE EN LA CONDENA QUE YA ES EJECUTORIADA SE ESTABLECE UNA ANTIGÜEDAD EFECTIVA A PARTIR DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1997 Y LA DEMANDADA DE MANERA ARBITRARIA QUIERE MODIFICAR EL LAUDO CUANDO ME RECONOCE UNA ANTIGÜEDAD DE 1 AÑO 11 MESES. Y ES LA RAZÓN FUNDAMENTAL POR LA QUE SOLICITO SU INTERVENCIÓN...”(Sic.)2.-

² Fojas 2-3 del expediente.

SITUACIÓN JURÍDICA

II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS

6. 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, y 176 de su Reglamento Interno.
7. De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley de la CEDHV, este Organismo tiene competencia en todo el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para conocer y tramitar las quejas que por presuntas violaciones a los derechos humanos se imputen a servidores públicos estatales o municipales, por actos u omisiones de naturaleza administrativa.
8. En este sentido, toda vez que no se actualiza ningún supuesto del artículo 5 de la Ley de esta CEDHV³, este Organismo es competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación se surte, en los siguientes términos:
 - a. En razón de la **materia** –*ratione materiae*-, porque los hechos son omisiones de naturaleza administrativa que podrían violar el derecho a una adecuada protección judicial con relación al derecho a la seguridad jurídica.
 - b. En razón de la **persona** –*ratione personae*-, porque las presuntas violaciones a derechos humanos son atribuidas a servidores públicos estatales.
 - c. En razón del **lugar** –*ratione loci*-, porque los hechos ocurrieron en territorio Veracruzano.
 - d. En razón del **tiempo** –*ratione temporis*-, porque los hechos se consideran de tracto sucesivo. El 15 de noviembre de 2011, la Junta Especial Número Seis ahora Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁴ dictó Laudo en el Expediente Laboral [...], y hasta esta fecha no se ha dado cumplimiento total a

³ ARTÍCULO 5. La Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales, agrarios y jurisdiccionales en cuanto al fondo. Tampoco lo será respecto de consultas que formulen las autoridades, los particulares u otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales y legales, ni en aquellos casos en que se pueda comprometer o vulnerar su autonomía moral.

⁴ Decreto por el que se reestructura la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Publicado en la Gaceta Oficial del Estado Núm. Ext. 150 de 7 de mayo de 2012.



dicha resolución. Por ello se actualiza la competencia de la CEDHV de acuerdo a lo previsto en el artículo 121 del Reglamento Interno.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

9. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, de conformidad con la normatividad aplicable se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar los elementos de prueba que permitieran determinar si los hechos señalados constituyeron violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, la hipótesis a dilucidar es:
- a) Si la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz ha violado el derecho a una adecuada protección judicial de V1, al incumplir el Laudo emitido el 11 de noviembre de 2011 por la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el Expediente Laboral [...].
 - b) Si la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz realizó las gestiones administrativas para que la antigüedad de V1 se refleje en sus recibos de nómina.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

10. A efecto de documentar los planteamientos expuestos por este Organismo autónomo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:
- 10.1. Se recibió la queja de V1.
 - 10.2. Se solicitaron informes a la Secretaría de Salud de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su calidad de autoridad señalada como responsable.
 - 10.3. Se solicitaron informes en vía de colaboración a la Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad del Estado.
 - 10.4. Se procedió al análisis de todos y cada uno de los elementos de convicción que constan en el expediente de queja.

V. HECHOS PROBADOS

11. Del acervo probatorio que consta en el expediente que se resuelve, se demostró lo siguiente:



- a) La Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz ha violado el derecho a una adecuada protección judicial de V1, al incumplir el Laudo emitido el 11 de noviembre de 2011 por la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el Expediente Laboral [...]
- a) La Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz no ha realizado las gestiones administrativas necesarias para que la antigüedad de V1 se refleje en sus recibos de nómina.

VI. OBSERVACIONES

12. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea 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 a cada individuo⁵.
13. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual –ni penal, ni administrativa– de los servidores públicos involucrados, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial⁶, mientras que en materia administrativa tratándose de faltas no graves es competencia de los Órganos Internos de Control y para faltas administrativas graves el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa⁷.
14. 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 que comprometen la responsabilidad institucional del Estado⁸.
15. En este sentido, el estándar probatorio que rige en el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se

⁵ Cfr. SCJN. *Contradicción de tesis 293/2011*, Sentencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013, publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁷ Cfr. Artículo 3 fracción IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y 2 fracción III, 6, 7 y 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.



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, sino que es suficiente demostrar que se verificaron acciones u omisiones que permitieron la perpetración de esas violaciones, o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida⁹.

16. 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, este Organismo 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.
17. 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 Salud y Servicios de Salud de Veracruz, violó el derecho a una adecuada protección judicial con relación al derecho a la seguridad jurídica de V1, puesto que, desde el 11 de noviembre de 2011, la H. Junta Especial Número Seis de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, emitió un Laudo a su favor, no obstante, la autoridad condenada se ha negado a cumplimentarlo en su totalidad, haciendo nugatorio el acceso a la justicia.
18. En el presente caso, 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.
19. De tal suerte que, el artículo 160 del Reglamento Interior 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.
20. 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

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.



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.

21. 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.

VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A UNA ADECUADA PROTECCIÓN JUDICIAL CON RELACIÓN AL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.

22. La adecuada protección judicial implica que las personas pueden acudir a un tribunal que les ampare contra actos que violen sus derechos humanos¹⁰. Esto significa contar con un medio efectivo para solucionar una situación jurídica infringida, y que éste sea capaz de producir los resultados para los que fue creado. Es decir, que no sea ilusorio.
23. El artículo 17 de la CPEUM reconoce el derecho de las personas a recibir justicia por tribunales previamente establecidos, en los tiempos y plazos que fijen las leyes. Este comprende dos supuestos; el primero, que cualquier persona pueda ser parte en un proceso judicial; el segundo, el derecho a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución¹¹.
24. A nivel internacional, el derecho a la protección judicial se encuentra previsto en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). En éstos se establece el derecho de acudir ante un tribunal que garantice la restitución o reparaciones de las violaciones a sus derechos o libertades; asimismo, determina la obligación de las autoridades competentes de cumplir con toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso y garantizar el cumplimiento total de las resoluciones dictadas.
25. Este derecho contempla la ejecución de sentencias o resoluciones emitidas por autoridades judiciales o administrativas. Es decir, impone la obligación de acatar y hacer cumplir tales

¹⁰ Cfr. Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹¹ Tutela Judicial Efectiva. El acceso a un recurso efectivo, sencillo y rápido, es consecuencia de ese derecho fundamental. T/A. octubre 2012.



determinaciones en un plazo razonable, con la finalidad de garantizar un efectivo acceso a la justicia.

26. En tal sentido, la Primera Sala de la SCJN señaló que el derecho a la protección judicial consta de tres etapas: antes del juicio, que contempla el derecho de toda persona de acudir a las autoridades competentes para la impartición de justicia; la etapa judicial, contenida en el debido proceso; y posteriormente el juicio, respecto de la eficiencia de las resoluciones emitidas¹².
27. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), la eficacia de las determinaciones judiciales representa que éstas sean aptas para producir el resultado para el cual ha sido creado¹³. Es decir, no basta con su existencia formal, sino que implica la ejecución de las sentencias y resoluciones judiciales y administrativas¹⁴.
28. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho al acceso a la justicia no se agota con la sentencia de fondo sino con el cumplimiento de la misma; considerando que la efectividad del recurso, recae en la obligación del Estado de garantizar su cumplimiento en un plazo razonable.
29. En el caso *sub examine*, el 15 de noviembre del 2011, la Junta Especial Número Seis ahora Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado¹⁴ dictó un Laudo a favor de V1 dentro del Expediente Laboral [...]. En éste, condenó a Servicios de Salud de Veracruz y/o quien resulte responsable de la fuente de trabajo “...A RECONOCER EL DERECHO PREFERENTE Y ANTIGÜEDAD DE 7 AÑOS 10 MESES DE SERVICIOS, ASCENDER Y REINSTALAR A VI EN EL PUESTO DE MÉDICO ANESTESIOLÓGO, DE PLANTA QUE OCUPA EL DR[...] O QUIEN LO OCUPE, EN LA FUENTE DE TRABAJO UBICADA EN LA CALLE LAS FLORES SIN NÚMERO ESQUINA CON PÍPILA, FRACCIONAMIENTO LAS VEGAS DE POZA RICA, VER... así como cubrirle la cantidad de \$750,659.16 por concepto de salarios caídos, más los que se sigan generando, más los incrementos salariales que haya sufrido el salario hasta la total cumplimentación del presente laudo... Se CONDENA A LA DEMANDADA reconocer a la trabajadora la antigüedad que se ha generado y que se siga generando hasta el total cumplimiento de la presente resolución...” (Sic.).

¹² Tesis 1°.j.103/2017, Derecho de acceso a la justicia y etapas y derechos que le corresponden, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017. Tomo I pág. 151.

¹³ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C. No. 4. Párr. 66

¹⁴ Decreto por el que se reestructura la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Publicado en la Gaceta Oficial del Estado Núm. Ext. 150 de 7 de mayo de 2012.



30. Sin embargo, a pesar de que la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado con residencia en Poza Rica¹⁵ ha requerido en diversas ocasiones a Servicios de Salud para que dé cumplimiento a dicha resolución, a la fecha el Laudo no ha sido cumplimentado en su totalidad.
31. Para determinar si la demora de más de 10 años en el cumplimiento total de dicha resolución es razonable o no, deben tomarse en consideración los siguientes aspectos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales y; d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia¹⁶.
32. Este asunto en particular no es complejo. Ya existe un Laudo que condena a Servicios de Salud de Veracruz a reconocer el derecho preferente y antigüedad, ascender y reinstalar a V1, así como pagarle salarios caídos. Ha existido impulso procesal de la parte actora, pues ha dado seguimiento a la ejecución de la resolución en comento para lograr su cumplimiento a través de diversos escritos¹⁷.
33. Por cuanto hace a la actuación judicial, de las copias certificadas de diversas constancias del Expediente Laboral [...] así como de los informes rendidos en vía de colaboración por el Presidente de la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, se advierte que se ha requerido el cumplimiento del Laudo a Servicios de Salud de Veracruz en ocho ocasiones¹⁸, logrando el cumplimiento parcial de éste. Sin embargo, a la fecha Servicios de Salud de Veracruz no ha cubierto la cantidad de [...] por concepto de salarios caídos¹⁹.
34. Por su parte, la autoridad responsable omitió dar respuesta a las solicitudes de informes de este Organismo²⁰. Sin embargo, de lo manifestado por el Presidente de la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado se desprende que el 06 de febrero de 2013, la actora compareció ante esa Junta a recibir un cheque de caja por la cantidad de [...]

¹⁵ En auxilio de las labores de la H. Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado con residencia en Tuxpan, Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹⁶ Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, No. 192, párr. 155.

¹⁷ La actora en el Expediente Laboral [...], ha impulsado la ejecución del Laudo mediante escritos de fechas: 07 de febrero de 2012, 02 de abril de 2012, 15 de mayo de 2013, 15 de noviembre de 2013, 11 de abril de 2017, 09 de mayo de 2017, 14 de agosto de 2017, 07 de agosto de 2019, 14 de noviembre de 2019, 21 de febrero de 2020, 26 de agosto de 2020 y 14 de mayo de 2021.

¹⁸ En fechas 08 de mayo de 2012, 23 de agosto de 2013, 11 de julio de 2014, 11 de agosto de 2017, 08 de octubre de 2019, 31 de enero de 2020, 02 de octubre de 2020 y 01 de octubre de 2021.

¹⁹ Cantidad desglosada mediante acuerdo de 01 de marzo de 2019. Foja 470 del expediente de queja.

²⁰ Oficios [...], [...] y [...] de 30 de junio de 2020, 04 de mayo de 2021 y 12 de enero de 2022, respectivamente.



derivado del embargo de la cuenta bancaria propiedad de la demandada, trabado en la diligencia de requerimiento de fecha 08 de mayo de 2012.

- 35.** Asimismo, el 11 de agosto de 2017 V1 fue reinstalada material y formalmente, cortándose los salarios caídos hasta esa fecha según acuerdo del 31 de agosto de 2017²¹. Consecuentemente, el 13 de marzo de 2018 la demandada presentó el nombramiento de la actora en el que le reconoció la antigüedad a partir del día 16 de septiembre de 1997. Éste se recibió de conformidad por la V1 mediante comparecencia de fecha 20 de marzo de 2018²². Con lo anterior, Servicios de Salud dio cumplimiento parcial al Laudo.
- 36.** No obstante lo anterior, a la fecha Servicios de Salud de Veracruz no ha cubierto la cantidad de [...] por concepto de salarios caídos ya que de acuerdo a la diligencia de requerimiento realizada el 01 de octubre de 2021²³, por personal actuante adscrito a la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, con residencia en Poza Rica, la demandada manifestó encontrarse jurídica y presupuestalmente impedida para realizar el pago o señalar bienes que lo garanticen, toda vez que no son susceptibles de embargo con fundamento en el artículo 7 de la Ley de Bienes del Estado²⁴.
- 37.** Por otro lado, con relación al reconocimiento de la antigüedad, V1 manifestó en su escrito de queja que a pesar de que la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz le entregó un nombramiento en el que le reconoce su antigüedad a partir del 16 de septiembre de 1997, en sus recibos de nómina se refleja que cuenta con una antigüedad menor.
- 38.** Al respecto, a través de acta circunstanciada de 12 de enero de 2022, la Visitadora Adjunta adscrita a la Segunda Visitaduría General hizo constar que sostuvo comunicación vía telefónica con V1, quien señaló que la situación persiste ya que en sus recibos de nómina no se le reconoce su antigüedad toda vez que la autoridad responsable debe aplicar el pago de cuotas y aportaciones por reconocimiento de antigüedad al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); sin embargo, la Secretaría de Salud y Servicios de

²¹ Foja 429 del expediente.

²² Foja 459 del expediente de queja.

²³ Fojas 579-589 del expediente de queja.

²⁴ ARTICULO 7º.- Todos los bienes muebles o inmuebles que son propiedad del Estado son inembargables, con excepción de los enumerados en el artículo 4º de esta Ley. En consecuencia, no podrá emplearse la vía de apremio ni dictarse acto de ejecución para hacer efectivas las sentencias dictadas a favor de particulares en contra del Estado o de su Hacienda. En este caso, la sentencia o laudo se comunicará al Ejecutivo del Estado para que de acuerdo con la Ley autorice la erogación que se imponga.

En ningún caso se podrán embargar los bienes muebles e inmuebles afectos a un servicio público, así como los ingresos propios, ni los provenientes de participaciones o aportaciones federales. Tampoco podrán embargarse las cuentas bancarias aperturadas a nombre de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo ni de las que sean titulares de los Poderes Legislativo y Judicial, cuyos recursos de destinen al pago de obligaciones asumidas en ejercicio del presupuesto estatal...



Salud solo ha pagado una parte por lo que al acudir al ISSSTE le solicitaron una constancia de servicio misma que se le ha negado²⁵.

- 39.** En efecto, el artículo 205 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado²⁶ señala lo siguiente:

Artículo 205. ...En los convenios de incorporación que incluyan reconocimiento de antigüedad deberán pagarse o garantizarse previamente las Reservas que resulten de los estudios actuariales para el puntual cumplimiento de los seguros, prestaciones y servicios que señala esta Ley y realizarse las Aportaciones necesarias a las Cuentas Individuales de los Trabajadores incorporados para que su saldo sea equivalente a la antigüedad que se les pretenda reconocer...”

- 40.** En ese sentido, este Organismo advierte que, en un Estado de Derecho, la ley delimita el ejercicio del poder público. El artículo 16 de la CPEUM reconoce el derecho a la seguridad jurídica; éste consiste en tener certeza sobre las situaciones jurídicas propias, como consecuencia del deber de la autoridad de sujetar sus actuaciones a determinados supuestos, requisitos o procedimientos establecidos en normas jurídicas previamente expedidas. Así, las actuaciones de la autoridad están previamente definidas por normas, y los gobernados podrán prever las reacciones de la autoridad en situaciones fácticas determinadas.
- 41.** Lo anterior, tiene la finalidad de otorgar certidumbre al individuo sobre el alcance y permanencia de sus derechos y obligaciones frente al poder del Estado. Esto permite que el gobernado tenga los elementos necesarios para defenderse, ya sea ante las autoridades administrativas o ante la autoridad judicial, por medio de las acciones que las leyes establezcan²⁷.
- 42.** Sin embargo, en el presente caso la autoridad responsable ha sido omisa en dar respuesta a las solicitudes de informes realizadas por esta Comisión a través de los oficios [...], [...] y [...] de 30 de junio de 2020, 04 de mayo de 2021 y 12 de enero de 2022, respectivamente, por lo que con fundamento en el artículo 104 del Reglamento Interno de este Organismo Autónomo se tienen por ciertos los hechos materia de la queja presentada por V1.
- 43.** Con base en lo expuesto, está acreditado que la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz no ha cumplido con lo ordenado por la Junta Especial Número Seis ahora Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio

²⁵ Foja 593 del expediente.

²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.

²⁷ Amparo directo 734/92. Sentencia de 20 de agosto de 1992, resuelta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito



de la Llave²⁸, en el Expediente Laboral [...], promovido por V1, en un plazo razonable, y tampoco ha realizado las gestiones administrativas necesarias para que la antigüedad de la víctima se refleje en sus recibos de nómina. Ello violenta su derecho humano a una adecuada protección judicial en contravención al artículo 25 de la CADH así como el derecho a la seguridad jurídica en términos del artículo 16 de la CPEUM en perjuicio V1.

VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

- 44.** A toda violación de derechos humanos le sigue, necesariamente, el deber de reparar. Éste ha sido el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el inicio de sus funciones contenciosas, y prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente²⁹. El orden jurídico mexicano ha hecho suya esta norma del derecho internacional. En efecto, el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: “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”.
- 45.** Consecuentemente, el Estado –visto como un ente que reúne los tres órdenes de gobierno, a los poderes tradicionales y a los organismos autónomos– debe reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley. Esto significa que son las leyes las que determinan el alcance del deber del Estado –y de sus órganos– de reparar las violaciones a los derechos humanos. Cualquier otra consideración al momento de reparar las violaciones a derechos humanos acreditadas configura una desviación de este deber constitucional.
- 46.** En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley No. 259 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 han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos sufridas. En tal virtud, el artículo 25 de la Ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

²⁸ Decreto por el que se reestructura la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Publicado en la Gaceta Oficial del Estado Núm. Ext. 150 de 7 de mayo de 2012.

²⁹ Corte IDH. Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 126.



47. En congruencia con lo anterior y de conformidad con los artículos 4, 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, la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz de Veracruz deberá reconocer la calidad de víctima directa de V1 así como realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (CEEAIIV), para que sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas (REV). Esto, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención:

Restitución

48. En congruencia con lo anterior y de conformidad con los artículos 4, 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, la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz de Veracruz deberá reconocer la calidad de víctima directa de V1 así como realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (CEEAIIV), para que sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas (REV). Esto, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.

Satisfacción

49. 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.

50. Con fundamento, en el artículo 72 fracciones I y V de la Ley de Víctimas, la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz deberá iniciar a la brevedad y de forma diligente, un procedimiento disciplinario y/o administrativo en contra de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados, con la finalidad de determinar el alcance de su responsabilidad administrativa por las conductas violatorias de derechos humanos demostradas en el presente caso. El procedimiento deberá resolver lo que en derecho corresponda, en un plazo razonable.



- 51.** En relación con el artículo 153³⁰ del Reglamento Interno que rige a esta Comisión, el procedimiento que se inicie deberá comprender la omisión de rendir los informes solicitados por este Organismo.
- 52.** Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Garantías de no repetición

- 53.** 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.
- 54.** 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.
- 55.** Por lo anterior, la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz deberá capacitar a los servidores públicos involucrados, en materia de defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, concretamente al derecho a una adecuada protección judicial, con fundamento en los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz. Así mismo, deberá evitarse que cualquier servidor público de esa Secretaría incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución.
- 56.** Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

³⁰ Artículo 153. Los actos u omisiones de las autoridades, en la tramitación de las quejas, se hará del conocimiento del superior jerárquico, para que instruya el inicio de los procedimientos que permitan determinar la responsabilidad penal o administrativa de la o el servidor público respectivo.



IX. PRECEDENTES

57. Esta Comisión se ha pronunciado reiteradamente sobre la relevancia de garantizar el derecho a una adecuada protección judicial y el derecho a la seguridad jurídica. En particular, resulta de especial importancia las Recomendaciones 05/2017, 42/2017, 19/2018, 37/2018, 46/2018, 43/2019, 59/2019, 49/2020, 21/2021, 28/2021, 58/2021, 88/2021 y 91/2021.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

58. 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 CEDHV; 1, 5, 14, 15, 16, 23, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos del Reglamento Interno, se estima procedente emitir la siguiente:

XI. RECOMENDACIÓN N° 005/2022

DR. ROBERTO RAMOS ALOR
SECRETARIO DE SALUD Y DIRECTOR GENERAL DE LOS
SERVICIOS DE SALUD DE VERACRUZ
PRESENTE

PRIMERA. De conformidad con el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a) De conformidad con los artículos 4, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción VI y 115 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se reconozca la calidad de víctima directa de **VI** y realice los trámites y gestiones necesarias 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.
- b) Con fundamento en el artículo 60 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se realicen las gestiones necesarias e implementen los mecanismos legales y administrativos idóneos y eficaces que le permitan dar cumplimiento en su totalidad y a la brevedad posible al Laudo dictado dentro del Expediente Laboral [...],



del índice de la Junta Especial Número Seis ahora Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³¹, promovido por V1.

- c) Con fundamento en el artículo 60 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se realicen las gestiones administrativas necesarias para que la antigüedad de V1, reconocida a partir del día 16 de septiembre de 1997, se refleje en sus recibos de nómina.
- d) Con fundamento en los artículos 72 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se inicie a la brevedad y de forma diligente, un procedimiento administrativo a efecto de establecer de manera individualizada la responsabilidad administrativa de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos acreditados en la presente Recomendación.
- e) En relación con el artículo 153 del Reglamento Interno que rige a esta Comisión, el procedimiento que se inicie deberá comprender la omisión de rendir los informes solicitados por este Organismo. El procedimiento deberá resolver lo que en derecho corresponda, en un plazo razonable.
- f) De acuerdo con el artículo 74 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se capacite eficientemente a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, específicamente sobre el derecho humano a una adecuada protección judicial. Así mismo, deberá evitarse que cualquier servidor público adscrito a la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Veracruz incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución.
- g) En términos de los artículos 5 y 119 fracción IV de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se evite cualquier acción u omisión que implique victimización secundaria de V1

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 4 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 181 de su Reglamento Interno, se le hace

³¹ Decreto por el que se reestructura la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Publicado en la Gaceta Oficial del Estado Núm. Ext. 150 de 7 de mayo de 2012.



saber que dispone de un plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES**, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no.

- A.** En caso de aceptarla, dispone de **QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES** para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.
- B.** En caso de que esta Recomendación no sea aceptada en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B de la Constitución Mexicana, deberá fundar, motivar y hacer pública tal negativa.
- C.** En caso de que esta Recomendación no sea aceptada o cumplida, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, o, en los recesos de éste, a la Diputación Permanente, a efecto de que explique el motivo de su negativa. Esto, con fundamento en el artículo 4 de la Ley No. 483 de la CEDHV.

TERCERA. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley Número 259 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 4, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción V, 114 fracción VI y 115 de la Ley Número 259, incorpore al Registro Estatal de Víctimas a la V1, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.

CUARTA. De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno de esta Comisión Estatal, notifíquese a la víctima, un extracto de la presente Recomendación.

QUINTA. 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 Número 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 que nos rige, por ser necesaria para el buen funcionamiento del Organismo.

Presidenta

Dra. Namiko Matsumoto Benítez