



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

Expediente: CEDH/2VG/DOQ/0525/2020

Recomendación 012/2022

Caso: Retardo injustificado en el pago de seguro institucional

Autoridades responsables:
Secretaría de Educación del Estado de Veracruz

Víctimas: **V1**

Derechos humanos violados: Derecho a la Seguridad Social en relación con la Seguridad Jurídica y Garantías Judiciales.

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE	1
I. RELATORÍA DE HECHOS	2
SITUACIÓN JURÍDICA	2
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS	2
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	4
V. HECHOS PROBADOS	4
VI. OBSERVACIONES	4
VII. DERECHOS VIOLADOS	6
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LAS GARANTÍAS JUDICIALES	6
VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS	11
IX. PRECEDENTES	14
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	14

XI. RECOMENDACIÓN N° 012/2022..... 15

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de Llave, a los veintitrés días de febrero del 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 (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita¹ constituye la **RECOMENDACIÓN N° 012/2022**, que se dirige a la siguiente autoridad, en carácter de responsable:
2. **A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ** (en adelante SEV), de conformidad con los artículos 21 y 22 de la Ley Núm. 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 16 fracción II de la Ley Núm. 247 de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Veracruz; y 126 fracción VIII de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. De conformidad con los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67, 68 fracciones I, III, V, VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley Núm. 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 Núm. 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, el artículo 39 de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la presente Recomendación se menciona el nombre de la persona agraviada toda vez que no existió oposición de su parte.

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

4. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que a continuación se detallan:

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 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.

I. RELATORÍA DE HECHOS

5. El 17 de junio de 2020 una Visitadora Auxiliar de este Organismo hizo constar la comparecencia del PIR, quien manifestó lo siguiente:

“[...]manifiesta el peticionario que su esposa de nombre V1, es jubilada por invalidez de la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (SEV), desde el dieciséis de julio de dos mil trece, indica que iniciaron el trámite para el pago total del Seguro Institucional por Invalidez el seis de febrero de dos mil catorce; sin embargo, ante la falta de respuesta de la SEV, el veintidós de enero de dos mil quince, iniciaron gestiones ante el Departamento de Administración de Riesgos de la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), y con el número de folio [...], en la Subdirección de Operación Financiera, se aprobó el pago por la cantidad de \$1,295,486.50. Ahora bien señala que si bien el adeudo está reconocido por SEFIPLAN, según consta en el pasivo a proveedores con corte al veintiuno de junio de dos mil dieciséis, únicamente, con fecha de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, recibieron un cheque por el importe de \$500,000, quedando pendientes \$795,486.50. En ese contexto, señala que se encuentran en espera de lo que falta de pago, y no obstante han acudido a las oficinas de SEFIPLAN no les han dado solución ni una fecha en la que se les vaya a otorgar el resto del adeudo. Por lo anterior manifiesta que es su deseo presentar queja en contra de la Secretaría de Educación, toda vez que en SEFIPLAN les indicaron que ellos sólo pueden realizar el pago hasta que la SEV lo solicite. En este momento le indico al peticionario que es necesario que su esposa ratifique la queja que él presenta en su nombre, debido a que es la directamente agraviada, me manifiesta que su esposa prácticamente no sale de su domicilio, por lo que él presentará el escrito correspondiente firmado por ella [...]” [Sic] -

6. El 30 de junio de 2020 se recibió en este Organismo escrito signado por V1, mediante el cual solicitó la intervención de este Organismo por los siguientes hechos:

“[...]1. Padezco la enfermedad denominada [...] lo que provoca que mi sistema inmunológico se encuentre debilitado y bajo de defensas, lo que aunado a mi edad [...], hace que se me considere una persona de alto riesgo para contraer el Virus Covid-19, situación declarada como pandemia.

2. En razón de lo anterior, me encuentro imposibilitada para acudir personalmente ante el organismo a su digno cargo, motivo por el cual, a través de este escrito, ratifico en todos sus términos la queja interpuesta por mi esposo PIR, el día 17 de junio de 2020, a la cual recayó el expediente no. [...]

3. Asimismo, hago de su conocimiento que designo como mi representante legal a PIR para todos los efectos legales, trámites, comparecencias, gestiones y lo que se requiera en relación a dicha queja.

Agradezco la atención que brinde al presente y le expreso la seguridad de mi estimación y respeto [...]” [Sic] ---

SITUACIÓN JURÍDICA

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

² Foja 2 del expediente.

³ Foja 4 del expediente.

7. La competencia de esta Comisión está fundamentada en el artículo 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.
8. De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley No. 483 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 derechos humanos se imputen a servidores públicos estatales o municipales por actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran.
9. Así, toda vez que no se actualiza ningún de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley N° 483 de la CEDHV, este Organismo es competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:
 - a. En razón de la **materia** *–ratione materiae–*, porque los hechos podría ser omisiones de naturaleza administrativa que violan el derecho humano a la seguridad social, en relación con la seguridad jurídica y garantías judiciales.
 - b. En razón de la **persona** *–ratione personae–*, porque las presuntas violaciones son atribuidas a servidores públicos estatales.
 - c. En razón del **lugar** *–ratione loci–*, porque los hechos ocurrieron dentro en territorio veracruzano.
 - d. En razón del **tiempo** *–ratione temporis* en virtud de que la peticionaria entregó su documentación ante la SEV para el pago de su seguro institucional el 03 de diciembre del 2013 y solicitó la intervención de este Organismo el 30 de junio del 2020, sin que se considere extemporánea la queja pues los efectos de las omisiones son de tracto sucesivo, en tanto no se cubra el monto total de la prestación que reclama. Por lo tanto, se presentó dentro del término que señala el artículo 121 del Reglamento Interno que rige a este Organismo.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

10. 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 a esta Comisión,

determinar si los hechos investigados constituyeron o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, los puntos a dilucidar son:

- a. Si la SEV ha sido omisa en substanciar el trámite de pago del seguro institucional por invalidez total y permanente a favor de V1.
- b. Si esas omisiones violan el derecho a la seguridad social, en relación con la seguridad jurídica y garantías judiciales de V1.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

11. A efecto de documentar el planteamiento expuesto por este Organismo Autónomo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:
 - Se recibió la solicitud de intervención de la víctima.
 - Se solicitó informes a la SEV y a la SEFIPLAN.
 - Se analizaron los informes obtenidos.

V. HECHOS PROBADOS

12. En este sentido, se procede a establecer los hechos que han quedado comprobados:
 - a. La SEV ha sido omisa en substanciar el trámite de pago del seguro institucional por invalidez total y permanente a favor de V1.
 - b. Esas omisiones violan el derecho a la seguridad social, en relación con la seguridad jurídica y garantías judiciales de V1.

VI. OBSERVACIONES

13. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo 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 individuo.⁴

14. 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 Judicial⁵; 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 Administrativa⁶.
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 que comprometen la responsabilidad institucional del Estado.⁷
16. 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 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 han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida⁸.
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 de Ignacio de la Llave; 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.

⁴ 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.

⁵ SCJN. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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 inexecución 493/2001, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

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.
19. En el presente caso, esta Comisión estima pertinente plantear una Recomendación y no una Conciliación. Si bien, el artículo 160 del Reglamento Interno señala que 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
20. 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.
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.

VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LAS GARANTÍAS JUDICIALES.

22. 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 general⁹.
23. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, refiere que los Estados deberán, no sólo respetar este derecho, sino también preservarlo¹⁰.
24. 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

⁹ Marquet Guerrero, Porfirio. Protección, previsión y seguridad social en la Constitución Mexicana. Revista Latinoamericana de Derecho Social. 2006. Páginas 69-89.

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada el 16 de diciembre de 1966. Artículo 9.

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 decorosa¹¹.

25. Este derecho incluye estar en posibilidad de acceder a las prestaciones sociales, 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 cargo¹².
26. En México, 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.
27. A su vez, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social señala que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.
28. Por otro lado, de conformidad con los artículos 181¹³ y 185¹⁴ del Código Núm. 18 Financiero para el Estado de Veracruz, la SEFIPLAN es la autoridad encargada de ministrar los recursos

¹¹ Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

¹² 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.

¹³ Artículo 181. Una vez concluida la vigencia de un presupuesto, sólo procederá hacer pagos con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su momento, se hubiere presentado el informe a la Secretaría. En caso de que existan adeudos provenientes de ejercicios anteriores, se estará a lo dispuesto en la Ley de Disciplina. En el ejercicio del gasto público no podrán mezclarse los presupuestos de dos o más años.

¹⁴ Artículo 185. Corresponde a las respectivas unidades administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Organismos Autónomos de Estado, en el ejercicio del gasto público, presupuestar, programar, ejercer y registrar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados, de conformidad con lo dispuesto por este Código, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, sus correspondientes leyes y demás disposiciones aplicables. Dichas unidades administrativas tendrán, en lo conducente, las responsabilidades que para éstas dispone el artículo siguiente.

Cuando, por la naturaleza de las funciones que correspondan a la dependencia, o cuando el volumen de las operaciones, lugar en donde se efectúe el gasto o por existir circunstancias especiales, se requiera la existencia de coordinaciones o enlaces administrativos para determinadas áreas, el Titular de la dependencia correspondiente determinará su instalación, previo acuerdo con el Gobernador del Estado.

financieros que las autoridades le requieran en ejercicio de funciones. Esto, a través de la Tesorería de la SEFIPLAN¹⁵ con base en el Dictamen de Suficiencia Presupuestal que emita la Secretaría a solicitud de las dependencias y entidades.

29. En efecto, de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento Interno de la SEV, la Oficialía Mayor de esa Secretaría tiene la atribución de tramitar y gestionar ante la SEFIPLAN, los asuntos administrativos y financieros, es decir, corresponde a la SEV realizar la solicitud de pago ante esa dependencia; con afectación al presupuesto que tiene asignado¹⁶.
30. En el presente caso, el 03 de diciembre de 2013, V1 inició el trámite del seguro de vida institucional por invalidez. En esa fecha, su petición fue ingresada en la SEV para pago, ya que cumplía con todos los requisitos documentales¹⁷.
31. De acuerdo a las evidencias con las que se cuenta¹⁸, la cantidad total asegurada asciende a \$1,295,486.50 (un millón doscientos noventa y cinco mil cuatrocientos ochenta y seis pesos 50/100 M.N.), de la cual se ha pagado a la víctima un total de \$850,000.00 (Ochocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)
32. En ese sentido, se advierte que la SEFIPLAN, a petición de la SEV, expidió dos cheques a nombre de V1 para el pago parcial de su seguro institucional. Estos cheques fueron emitidos en fechas 28 de noviembre de 2018 y 31 de diciembre de 2020 y juntos suman la cantidad total de \$850,000.00 (Ochocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), quedando pendiente de pagar la cantidad de \$445,486.50 (cuatrocientos cuarenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y seis pesos 50/100 M.N.)¹⁹.
33. Esta Comisión observa que, conforme a lo dispuesto por el artículo 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, corresponde a la Tesorería de la SEFIPLAN el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado²⁰. Sin embargo, para ello es necesario que la SEV

Para el ejercicio del gasto público, las coordinaciones administrativas tendrán las mismas facultades que la unidad administrativa, salvo las que se señalen como exclusivas de esta última.

¹⁵ Código Núm. 18 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículo 233. La Tesorería de la Secretaría efectuará el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado con base en el Dictamen de Suficiencia Presupuestal que emita la Secretaría a solicitud de las dependencias y entidades.

¹⁶ 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.

¹⁷ Véase: Capítulo V. Evidencia 14

¹⁸ Véase: Capítulo I. Relatoría de hechos y Capítulo V. Evidencias 15, 16, 17, 17.2, 20, 20.1 y 20.2

¹⁹ Véase: Capítulo V. Evidencias 15, 19, 19.1, 20, 20.1 y 20.2

²⁰ Artículo 233. La Tesorería de la Secretaría efectuará el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado con base en el Dictamen de Suficiencia Presupuestal que emita la Secretaría a solicitud de las dependencias y entidades.

- realice la solicitud de pago ante esa dependencia; con afectación al presupuesto que tiene asignado²¹.
34. En efecto, durante el ejercicio Fiscal 2020 la SEV solicitó a la SEFIPLAN una ampliación presupuestal por \$ 3, 700,000.00 (tres millones setecientos mil pesos 00/100 M.N.), para cubrir el pago por concepto de seguros de vida institucionales del personal que causó baja por invalidez o defunción de los ejercicios fiscales anteriores²².
35. En dichas ampliaciones, la SEV únicamente gestionó un pago parcial a favor V1, por la cantidad de \$ 350, 000.00 (trescientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), el cual se expidió el 31 de diciembre de 2020, quedando pendiente de pagar \$ \$445,486.50 (cuatrocientos cuarenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y seis pesos 50/100 M.N.).
36. Esta Comisión advierte que han transcurrido más de ocho años desde que la víctima inició el trámite para cobrar su seguro institucional, sin que la SEV haya realizado las gestiones necesarias ante la SEFIPLAN para pagarle a la víctima el importe total del seguro.
37. Es preciso señalar que el incumplimiento de pago por falta de liquidez no constituye, por sí mismo, una violación a los derechos de las víctimas²³. 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 públicas²⁴. Sin embargo, la autoridad estatal no demostró que la falta de pago atendiera la protección de uno de estos bienes.
38. Por los argumentos antes vertidos, esta Comisión considera violado el derecho a la seguridad social de V1. Esto obedece a que la SEV no ha gestionado ante la SEFIPLAN la totalidad del pago²⁵, impidiendo a la víctima gozar de un recurso económico al que tiene derecho.

²¹ 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.

²² Véase: Capítulo V. Evidencias 18, 18.1 y 18.2

²³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso “Mockiené Vs. Lithuania”. Sentencia de 4 de julio de 2017. Párr. 41.

²⁴ SCJN. Recurso de Revisión 01/2015 en materia de Seguridad Nacional. Sentencia del Pleno de 3 de abril de 2017.

²⁵ Véase. *Manual Especifico de Procedimientos de la Dirección de Recursos Humanos de la SEV. 3.8.13. Oficina de Prestaciones y Seguridad Social Estatal. Objetivo. Realizar trámite de pago del Seguro Institucional a que tienen derecho los trabajadores o sus beneficiarios de conformidad con la póliza contratada por el Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaria de Finanzas y Planeación.*

Alcances del derecho a la seguridad jurídica con relación a las garantías judiciales.

39. Lo señalado en párrafos anteriores, no solo atenta contra la seguridad social de la víctima, sino también contra su derecho a la seguridad jurídica y garantías judiciales.
40. El primero de estos derechos otorga certidumbre al individuo sobre el alcance y permanencia de sus derechos y obligaciones frente al poder del Estado, permitiéndole tener los elementos necesarios para defenderse²⁶. Las garantías judiciales por su parte se refieren a la protección de la persona que se encuentra sometida a un procedimiento legal ante una autoridad competente, que puede ser de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter²⁷.
41. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que la aplicación de estas garantías no es exclusiva de los procesos jurisdiccionales en sentido estricto. Estos deben observarse en cualquier instancia procesal para que las personas puedan defender sus derechos frente a cualquier manifestación del poder del Estado, independientemente de la materia que se trate²⁸.
42. Por su parte, la jurisprudencia constitucional mexicana también ha acogido este criterio, afirmando que las garantías del debido proceso no son exclusivas de la jurisdicción en sentido estricto y éstas deben observarse en todos los procesos en los que el Estado ejerce su imperio²⁹.
43. Por lo tanto, el Estado debe observar este conjunto de garantías en los procesos administrativos en los que esté en juego algún derecho humano. Esto incluye resolver esta clase de procedimientos con la debida diligencia y en un plazo razonable, atendiendo a la complejidad del asunto y a la actividad procesal de las partes.
44. El procedimiento se inició en el año 2013, cuando V1 presentó la correspondiente documentación ante la SEV. No obstante, su substanciación a la fecha no ha podido finalizarse y con ello, otorgar a la víctima el pago total de dicha prestación.
45. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho que salvaguarda, lo que implica el deber de la autoridad de actuar diligentemente para que las personas puedan gozar efectivamente de éstos, y abstenerse de obstaculizar su ejercicio a través de dilaciones

²⁶ Amparo directo 734/92. Sentencia de 20 de agosto de 1992, resuelta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

²⁷ Villavicencio Macías, Juan Carlos. Las Garantías Judiciales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 2016.

²⁸ Corte IDH. Caso Maldonado Ordoñez vs Guatemala. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párrafo 71.

²⁹ SCJN. Amparo Directo en Revisión 3508/2013, Sentencia de la Primera Sala de 30 de abril de 2014; Acción de Inconstitucionalidad 4/2006, Sentencia del Pleno del 25 de mayo de 2006.

innecesarias³⁰. No obstante, las omisiones en que incurre la SEV al no realizar las gestiones necesarias ante la SEFIPLAN están retardando el cobro total del seguro institucional al que tiene derecho la víctima.

46. En ese sentido, la Corte IDH sostiene que una demora prolongada e injustificada en la substanciación de procedimientos y su resolución constituye, *per se*, una violación a las garantías judiciales³¹.
47. Así pues, hasta en tanto la SEV no realice las acciones administrativas suficientes y necesarias ante la SEFIPLAN para garantizar el pago total del referido seguro institucional, con cargo a su presupuesto se produce una lesión continuada al derecho humano a la Seguridad Jurídica y a las Garantías Judiciales de V1.

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

48. A toda violación de derechos humanos le sigue, necesariamente, el deber de reparar. Este ha sido el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el inicio de sus funciones contenciosas,³² y prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente.³³ El orden jurídico mexicano ha hecho suya esta norma del derecho internacional. En efecto, el tercer párrafo del artículo 1º 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”.

49. 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

³⁰ Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (Obligaciones Estatales en Relación con el Medio Ambiente en el Marco de la Protección y Garantía de los Derechos a la vida y a la integridad personal - Interpretación y alcance de los artículos 4.1 Y 5.1, en relación con los artículos 1.1 Y 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos), párrafo 123.

³¹ Corte IDH. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párrafo 217.

³² Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25.

³³ 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.

derechos humanos. Cualquier otra consideración al momento de reparar las violaciones a derechos humanos acreditadas configura una desviación de este deber constitucional.

- 50.** En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la 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. Asimismo, de conformidad con su artículo 25, estas medidas comprenden la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.
- 51.** En congruencia con lo anterior y de conformidad con los artículos 4, 26, 43, 44, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave la SEV deberá reconocer la calidad de víctima directa de la V1. En tal virtud, con fundamento en los artículos 101, 103 y 105 de la citada Ley, deberá 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.
- 52.** Teniendo en cuenta lo anterior, y con base en el artículo 126 fracción VIII de la Ley en cita, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados a V2 en los siguientes términos:

Restitución

- 53.** El artículo 60 fracción II de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, señala que las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados. Por ello, con fundamento en lo establecido por el artículo 233 del Código Núm. 18 Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³⁴, y el artículo 32, fracción XXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación³⁵, la SEV deberá realizar ante la SEFIPLAN las solicitudes y gestiones administrativas necesarias, para hacer efectivo el pago

³⁴ Artículo 233. La Tesorería de la Secretaría efectuará el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado con base en el Dictamen de Suficiencia Presupuestal que emita la Secretaría a solicitud de las dependencias y entidades.

³⁵ 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.

de la cantidad que aún se adeuda a V1 por concepto del seguro institucional por invalidez total y permanente.

Satisfacción

54. 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.
55. Con fundamento en el artículo 72 de la Ley Estatal de para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la SEV 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.
56. Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 39³⁶ de la Ley Núm. 366 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74³⁷ de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Garantías de no repetición

57. Las garantías de no Repetición, son consideradas tanto una de las formas de reparación a las víctimas como 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 a eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, las cuales comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

³⁶ **Artículo 39.** El cómputo, configuración e interrupción de la prescripción de las facultades de las autoridades resolutoras para imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas no graves, faltas administrativas graves y faltas de particulares, se regulará por lo dispuesto en la Ley General. Asimismo, se estará a lo previsto en la Ley General, respecto de la caducidad de la instancia en los procedimientos de responsabilidad administrativa.

³⁷ **Artículo 74.** Para el caso de Faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior. La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta Ley. Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanuda desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa. En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia. Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales.

58. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de prevenir las violaciones a derechos humanos; por su parte, la dimensión reparadora se refiere a las acciones que correspondan a mitigar los daños infligidos a las víctimas de violaciones a derechos humanos, teniendo en cuenta acciones de carácter institucional, político, económico y social, que beneficien a la sociedad en general.
59. Por lo anterior, la SEV deberá capacitar a los servidores públicos involucrados, en materia de defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, concretamente los derechos humanos a la seguridad social, seguridad jurídica y garantías judiciales, con fundamento en los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. Asimismo, deberá evitarse que cualquier servidor público de esa Secretaría incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución.
60. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

IX. PRECEDENTES

61. Esta Comisión se ha pronunciado sobre la relevancia de garantizar el derecho a la seguridad social y la seguridad jurídica. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones **01/2019, 04/2019, 08/2019, 14/2019, 54/2020, 69/2020, 130/2020, 139/2020 y 25/2021, 26/2021, 37/2021, 53/2021, 74/2021 y 75/2021**.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

62. 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, III, 6 fracciones I, II, 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 de Ignacio de la Llave; 1, 5, 14, 15, 16, 23, 25, 59, 172, 173, 176, y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

XI. RECOMENDACIÓN N° 012/2022

**LIC. ZENYAZEN ROBERTO ESCOBAR GARCÍA
SECRETARIO DE EDUCACIÓN DEL ESTADO
DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.
PRESENTE:**

PRIMERA. 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, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a) Reconocer la calidad de víctima directa a V1. Además, deberá realizar 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. Ello, con fundamento en los artículos 4, 26, 43, 101, 103, 105, 114 fracción VI y 115 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- b) Realizar ante la SEFIPLAN los trámites y gestiones administrativas necesarias, para hacer efectivo el **pago de la cantidad que aún se adeuda a V1** por concepto del seguro institucional por invalidez. Esto con fundamento en lo establecido por el artículo 233 del Código Núm. 18 Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³⁸, y el artículo 32, fracción XXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación³⁹.
- c) Iniciar, 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. Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 39 de la Ley Núm. 366 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. El procedimiento deberá resolver lo que en derecho corresponda, en un plazo razonable.

³⁸ Artículo 233. La Tesorería de la Secretaría efectuará el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado con base en el Dictamen de Suficiencia Presupuestal que emita la Secretaría a solicitud de las dependencias y entidades.

³⁹ 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.

- d) Capacitar eficientemente a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, específicamente sobre los derechos humanos a la seguridad social, seguridad jurídica y garantías judiciales. Así mismo, deberá evitarse que cualquier servidor público adscrito a la Secretaría de Educación de Veracruz incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- e) Evitar cualquier acción u omisión que revictimice a V1.

SEGUNDA. De conformidad con el artículo 4 de la Ley Núm. 483 de la CEDHV y 181 de su Reglamento Interno, se le hace 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, 43, 101, 103, 105, 114 fracción VI y 115 de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, incorpore al registro estatal de víctimas a 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 antes invocado, 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