



Expediente: CEDH/2VG/DAV/0599/2020

Recomendación 017/2022

Caso: Retardo injustificado en el pago de seguro institucional.

Autoridades responsables:

Secretaría de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Víctima: V1

Derechos humanos violados: Derechos 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.....	3
V. HECHOS PROBADOS.....	4
VI. OBSERVACIONES.....	4
VII. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	6
VIII. DERECHOS VIOLADOS.....	6
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LAS GARANTÍAS JUDICIALES.....	6
IX. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.....	11
X. PRECEDENTES.....	14
XI. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	14
XII. RECOMENDACIÓN N° 017/2022.....	14

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de Llave, a los veintinueve días de marzo 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° 017/2022**, 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 y 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 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 y datos 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 este Organismo 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 29 de Junio del 2020 una Visitadora Auxiliar adscrita a la Dirección de Atención a Víctimas y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, hizo constar en acta circunstanciada lo que se transcribe a continuación:

*“[...] Que se presenta ante este Organismo V1 quien manifiesta lo siguiente: “ Que desde el año 2018 dirigí un escrito al Jefe de Departamento de Administración del Personal Estatal de la SEV, solicitando iniciar con los trámites correspondientes para el pago de mi seguro institucional por incapacidad médica definitiva expedida por el IMSS en fecha 12 de diciembre de 2017, obteniendo respuesta a dicho oficio por parte del Departamento de Administración para el personal estatal de la SEV en fecha 11 de marzo de 2019, mediante el cual se me informa que se realizó un análisis documental y financiero de dicha prestación, con la finalidad de estar en condiciones de generar los pagos correspondientes, señalando que se me informará sobre el análisis. Sin embargo, no obtuve información, por lo que el 11 de marzo de 2020 dirigí un escrito a la Oficial Mayor de la SEV, nuevamente solicitando el pago de mi seguro institucional por incapacidad médica definitiva, sin obtener hasta la fecha respuesta alguna a mi solicitud. Por lo anterior, es mi deseo interponer formal queja en contra de la Oficial Mayor de la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz, **por la falta de respuesta a mi solicitud** y por la falta de pago de mi seguro institucional por incapacidad médica definitiva [...]”² [Sic].*

SITUACIÓN JURÍDICA

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

6. 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.
7. De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley Núm. 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.
8. Así, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, este Organismo es competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

² Fojas 03 y 04 del expediente.

- a. En razón de la **materia** –*ratione materiae* –, porque los hechos podrían ser omisiones de naturaleza administrativa que violan el derecho de petición y pronta respuesta, 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 del territorio veracruzano.
- d. En razón del **tiempo** –*ratione temporis* –, en virtud de que el peticionario entregó su documentación ante la SEV para el pago de su seguro institucional el 04 de julio del 2018 y solicitó la intervención de este Organismo el 29 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

- 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 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 violó el derecho de petición de V1.
 - b. Si la SEV ha sido omisa en substanciar el trámite de pago del seguro institucional por invalidez total y permanente a favor de V1.
 - c. Si esa omisión viola el derecho a la seguridad social, en relación con la seguridad jurídica y garantías judiciales de V1.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

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

- Se recibió la solicitud de intervención de V1.
- . Se solicitó informes a la SEV.
- Se analizaron los informes obtenidos.

V. HECHOS PROBADOS

11. : En ese sentido, se procede a establecer los hechos que han quedado comprobados:

- . No se acreditó que la SEV violó el derecho de petición de V1.
- La SEV ha sido omisa en substanciar el trámite de pago del seguro institucional por invalidez total y permanente a favor de V1.
- Esa omisión viola el derecho a la seguridad social, en relación con la seguridad jurídica y garantías judiciales de V1.

VI. OBSERVACIONES

12. 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 individuo.³
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 Judicial;⁴ 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 Administrativa⁵.

³ 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.

⁴ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁵ 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.

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 Estado⁶.
15. En ese 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 incumplida⁷.
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 de Ignacio de la Llave; 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.
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.
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.

⁶ 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.

⁷ Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH, 20 de marzo de 2013., párr. 90; SCJN. Incidente de inexecución 493/2001, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

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 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. CONSIDERACIONES PREVIAS

21. En el presente asunto, V1 manifestó que, el 11 de marzo de 2020, presentó un escrito ante la SEV. En éste solicitó el pago del seguro institucional por invalidez total y permanente del que es beneficiario. Sin embargo, no obtuvo respuesta.
22. La SEV informó que dio contestación a la petición de V1 con el oficio [...], de 27 de marzo de 2020, mediante el cual le informó que su solicitud de pago se encontraba en la Dirección de Contabilidad y Control Presupuestal y se estaban realizando las correspondientes gestiones.
23. En efecto, el peticionario señaló que recibió dos oficios, uno en su domicilio particular y otro a su correo electrónico, a través de éstos la SEV le informó que se estaban realizando las gestiones para que le fuera pagado su seguro institucional. Por ello, es que no se acreditó una violación al derecho de petición de V1.

VIII. DERECHOS VIOLADOS

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

a) Derecho a la seguridad social.

24. 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 general.

⁸ Marquet Guerrero, Porfirio. Protección, previsión y seguridad social en la Constitución Mexicana. Revista Latinoamericana de Derecho Social. 2006. Páginas 69-89.

25. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, refiere que los Estados deberán, no sólo respetar este derecho, sino también preservarlo⁹.
26. 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 decorosa¹⁰.
27. 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 cargo¹¹.
28. 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.
29. 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.
30. De acuerdo con el artículo 14 del Reglamento Interno de la SEV¹², la Oficialía Mayor de esa Secretaría tiene la atribución de tramitar y gestionar ante la SEFIPLAN, los asuntos

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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Publicado en la Gaceta Oficial del Estado, Núm. Ext. 119, de fecha 25 de mayo de 2006, disponible en: <http://sistemas3.cgever.gob.mx/normatividad/archivos/pdfs/11/585.pdf>

administrativos y financieros. Es decir, corresponde a la SEV realizar la solicitud de pago ante esa dependencia, con afectación al presupuesto que tiene asignado ¹³.

31. Así, de conformidad con los artículos con los artículos 181¹⁴, 185¹⁵ y 233¹⁶ del Código Núm. 18 Financiero para el Estado de Veracruz, la SEFIPLAN debe ministrar los recursos financieros que le sean requeridos a través de la Tesorería¹⁷ con base en el Dictamen de Suficiencia Presupuestal que emita la Secretaría a solicitud de las dependencias, en este caso, de la SEV. -

b) Hechos y análisis del caso

32. La SEV informó que, el 04 de julio de 2018, recibió en el Departamento de Administración de Personal Estatal¹⁸ la solicitud de pago del seguro institucional del beneficiario V1 y de la documentación que aportó se desprende que la cantidad total asegurada es de [...].
33. La Directora de Recursos Humanos, con el oficio [...] ¹⁹ de 19 de julio de 2019, requirió a la Dirección de Contabilidad y Control Presupuestal que solicitara la autorización de suficiencia presupuestal para efectuar el pago del seguro de la víctima.
34. No obstante, fue hasta el ejercicio fiscal 2020 que la SEV solicitó a la SEFIPLAN dos ampliaciones presupuestales, por \$ 6,729,150.00 (seis millones setecientos veintinueve mil ciento cincuenta pesos 00/100 M.N.) y por \$ 3,700,000.00 (tres millones setecientos mil pesos

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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. 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.

¹⁶ 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. (REFORMADO, G.O. 26 DE AGOSTO DE 2013)

¹⁷ 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.

¹⁸ Véase: Capítulo V. Evidencia 17.2.

¹⁹ Véase: Foja 66 del expediente.

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 anteriores²⁰.

35. En dichas ampliaciones, la SEV únicamente gestionó un pago parcial a favor de V1, por la cantidad de [...], el cual se realizó el 07 de enero de 2021. Quedando pendiente de pagar \$ [...].
36. Esta Comisión advierte que han transcurrido más de tres 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 con cargo a su presupuesto 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 víctimas²¹. 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 públicas²². Sin embargo, la autoridad estatal no demostró que la falta de pago atendiera la protección de uno de estos bienes.
38. Por estas razones, 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 pago²³, impidiendo a la víctima gozar del recurso económico al que tiene derecho.

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 defenderse²⁴. Las garantías judiciales por su parte se refieren a la protección de

²⁰ Véase: Capítulo V. Evidencias 17.2 y 17.4

²¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso “Mockiené Vs. Lithuania”. Sentencia de 4 de julio de 2017. Párr. 41.

²² SCJN. Recurso de Revisión 01/2015 en materia de Seguridad Nacional. Sentencia del Pleno de 3 de abril de 2017.

²³ Véase. *Manual Específico 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 Secretaría de Finanzas y Planeación.*

²⁴ Amparo directo 734/92. Sentencia de 20 de agosto de 1992, resuelta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

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 carácter²⁵.

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 trate²⁶.
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 imperio²⁷.
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 2018, cuando V1 presentó la correspondiente documentación ante la SEV para gestionar ante la SEFIPLAN el pago del seguro institucional por invalidez total y permanente a su favor. 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 innecesarias²⁸. No obstante, las omisiones en que incurre la SEV al no realizar las gestiones necesarias ante la SEFIPLAN retardan el cobro total del seguro institucional al que tiene derecho la víctima.

²⁵ Villavicencio Macías, Juan Carlos. Las Garantías Judiciales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 2016.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

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 judiciales²⁹.
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.

IX. 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,³⁰ y prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente.³¹ 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 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 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 han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos. En tal virtud, el artículo 25 de la Ley en cita contempla

²⁹ 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.

³⁰ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25.

³¹ 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.

las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

51. En congruencia con lo anterior, y de conformidad con los artículos 4, 26, 43, 114 fracción VI y 115 de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la SEV deberá reconocer la calidad de víctima directa de 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 incorporado 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 la víctima 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 Llave³², y el artículo 32, fracción XXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación³³, la SEV deberá realizar ante la SEFIPLAN las solicitudes 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 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.

³² 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.

³³ 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.

55. Con fundamento en el artículo 72 de la Ley Núm. 259 de Víctimas 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 39³⁴ de la Ley Núm. 366 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74³⁵ 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 comprenden 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.
58. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de prevenir las violaciones a los derechos humanos, y la dimensión reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas de violación a sus derechos humanos, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

³⁴ 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.

³⁵ 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 reanudará 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.

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.

X. PRECEDENTES

61. Esta Comisión se ha pronunciado sobre la relevancia de garantizar el derecho a la seguridad social, la seguridad jurídica y garantías judiciales. 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, 75/2021 y 07/2022.

XI. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

62. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo dispuesto 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 CEDHV, 1, 5, 15, 16, 17, 25, 27, 59, 172, 173, 174, 175, 176, 177 y demás relativos de su Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa la siguiente:

XII. RECOMENDACIÓN N° 017/2022

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 incorporado 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 Llave³⁶, y el artículo 32, fracción XXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación³⁷.
- 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. -----
- 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

³⁶ 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.

³⁷ 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.

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