



Expediente: CEDH/1VG/DAV/0064/2021

Recomendación 022/2022

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

Autoridades responsables:

Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado

Secretaría de Educación de Veracruz

Víctima: V1

Derecho humano violado: **Derecho a la seguridad social.**

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE.....	1
I. RELATORÍA DE HECHOS.....	2
SITUACIÓN JURÍDICA.....	4
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS.....	4
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN.....	5
V. HECHOS PROBADOS.....	5
VI. OBSERVACIONES.....	6
VII. DERECHO VIOLADO.....	7
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.....	7
VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.....	12
IX. PRECEDENTES.....	14
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	14
XI. RECOMENDACIÓN N° 022/2022.....	15

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de Llave, a los veintiséis días de abril de dos mil veintidós, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución o CPEUM); 4 y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16 y 177 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, constituye la **RECOMENDACIÓN 022/2022**, que se dirige a las siguientes autoridades:
2. **SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ (SEFIPLAN)**, de conformidad con los artículos 224 fracción V y 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
3. **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ (SEV)**, de conformidad con los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 16 fracción II de la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

4. Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67, 68 fracciones I, III, V, VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, el artículo 39 de la Ley 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

5. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de esta CEDHV, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

I. RELATORÍA DE HECHOS

6. El primero de octubre del año dos mil veinte, se recibió escrito signado por V1¹, en el que manifestó lo siguiente:

“[...] La que suscribe, V1, con número de personal [...] de la SEV, número de seguridad social [...], pensionada por invalidez el día 27 de octubre del año 2014, a quien no se le ha hecho justicia viendo la gravedad de mi problema de columna, ya son seis años que el IMSS determinó que estoy No apta para el trabajo y los gobiernos actual y anteriores no han podido pagar lo correspondiente al SEGURO INSTITUCIONAL, el que se supone se debe otorgar a las personas que se van por INVALIDEZ, por mi situación la pensión que me fue otorgada es muy RAQUÍTICA, ya que algunos nos vemos con la poca antigüedad y poco porcentaje, es así como quiero yo detallarle por lo que he pasado desde el año 2004.).

El 20 de mayo 2004 primer cirugía

El 14 diciembre 2004 segunda Cirugía

El 16 enero del 2006 tercera cirugía

El 29 junio del 2009 cuarta cirugía

El 3 mayo del 2018 Quinta cirugía

El 4 marzo del 2019 sexta cirugía

Y estoy pendiente de la séptima Cirugía donde me la instrumentaran en el hospital de México, ya que desde hace ya un Año tengo caídas mis vertebras, se me dificulta caminar, me la pasó acostada. Solo voy hospital y casa.

Por lo anteriormente expuesto solicito su valiosa intervención ante la SEV y la SEFIPLAN para que me paguen lo que por derecho me corresponde y sobre todo realicen los trámites administrativos o implementen un proceso que nos dé certeza jurídica y agilidad en los pagos que a muchos maestros no tiene afectados.

Anexo credencial de elector, dictamen médico emitido por IMSS donde me declaran no apta para el trabajo con sello de recibido en la SEV de fecha 29 de octubre de 2014, cabe mención que se han hecho muchas llamadas a la SEV a los teléfonos 2288417700 ext. 7035 y me atiende una persona quien dice llamarse [...] quien argumenta que todo está tramite pero no hay ninguna respuesta favorable a mi petición [...]” [sic]

Anexos: Certificado de invalidez definitiva emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social en fecha veintisiete de octubre del año dos mil catorce² y recibido por la Subjefatura de Recursos Humanos Sección Seguridad Social de la Secretaría de Educación el veintinueve de octubre siguiente³; Hoja de Salud en el

¹ Foja 3 del Expediente.

² Foja 5 reverso del Expediente.

³ Foja 6.

Trabajo⁴ elaborada por el Dr. [...] adscrito al Hospital General Zona No. 24 en el que asentó la *lumbalgia crónica* que padece V1⁵.

7. Acta Circunstanciada de fecha cinco de octubre del año dos mil veinte⁶ en la que personal adscrito a la Unidad de Primer Contacto de este Organismo, asentó lo siguiente:

“[...] me contesta V1 quien es peticionaria del expediente de gestoría [...] a quien le informo que el motivo de mi llamada es para informarle que su solicitud de intervención puede ser realizada vía gestoría o en su caso, puede interponer queja y después de explicarle ambos procedimientos, refiere que prefiere que en un inicio se solicite información vía gestoría y que en caso de no obtener respuesta interpondría la queja correspondiente [...]” [sic]

8. Consecuentemente, en fecha cuatro de noviembre del año dos mil veinte⁷ V1 interpuso formal queja en contra de la Secretaría de Educación de Veracruz y/o Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, ante la falta de pago del Seguro Institucional de Invalidez al que tiene derecho, señalando lo siguiente:

“[...] me dirijo a usted para solicitar su intervención interponiendo formal queja en contra de la Secretaría de Educación y/o Secretaría de Finanzas y Planeación de Veracruz, por lo siguiente:

Estoy pensionada por invalidez desde el día 27 de octubre del año 2014 y hasta la fecha no se me ha pagado lo correspondiente al Seguro Institucional que se debe otorgar a las personas que se van por invalidez. Lo anterior a pesar de que ya he realizado todos los trámites necesarios para que se me pague tal seguro y he estado atenta al seguimiento de los mismos pero solo he obtenido como respuesta que no hay dinero, que el ex gobernador Duarte se llevó todo el dinero, y así sucesivamente, lo cual considero como pretexto injustificado para no cumplir con el pago de un derecho que por ley me corresponde.

Debo precisar que ya recurrí previamente a ese organismo, el cual tramitó y concluyó mi petición en vía de gestoría mediante el expediente [...] en la Unidad de Primer Contacto y en donde la Secretaría de Finanzas por conducto de su Tesorera, informó que no se localizó registro alguno en mi favor en esa dependencia, por lo que en el acto enderezo mi queja también contra esa Secretaría de Finanzas, porque no es justo que ni siquiera tengan la información de mi asunto cuando ya son varios años de hacer trámites. En el referido expediente está toda la documentación que respaldan los trámites. En que he hecho para que se me pague mi pensión, y pido sea agregada al presente escrito para los efectos procedentes.

Soy una persona con discapacidad pues tengo caídas mis vértebras y se me dificulta caminar y me la paso prácticamente acostada, pues solo voy al hospital y de ahí a mi casa, por lo que considero que las autoridades de quien me quejo no están tomando en consideración mi condición de discapacidad y vulneran con su omisión mis derechos humanos y por ello pido su intervención [...]” [sic]

9. Derivado de lo anterior, se apertura el expediente de queja número [...] radicado en la Dirección de Atención a Víctimas y Grupos en Situación de Vulnerabilidad.

⁴ Foja 7.

⁵ *“[...] Paciente [...] de [...] años de edad que acude enviado por médico familiar para probable dictamen de invalidez por LUMBALGIA CRÓNICA pos operada de instrumentación en columna l4-s1.... El resultado de las valoraciones de los servicios de traumatología, medicina física, módulo de columna dan la limitación de movilidad de columna, marcha y bipedestación, dificultad para sedentación, fuera de manera quirúrgico por lo que se considera una secuela. En resumen la maestra no puede desempeñar las labores para las que fue contratada, se elabora oficio con invalidez definitiva con fecha de inicio 27 de octubre de 2014 [...]” [sic]*

⁶ Foja 8.

⁷ Foja 13.

SITUACIÓN JURÍDICA

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

10. La competencia de esta Comisión se fundamenta en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3 y 4 fracciones I y III de la Ley de la CEDHV; y 1, 5, 14, 16, 25, 176 y 177 del Reglamento Interno de esta Comisión.
11. En consecuencia, este Organismo Autónomo es autoridad competente en todo el Estado de Veracruz para conocer y tramitar peticiones o quejas iniciadas por presuntas vulneraciones a los derechos humanos imputadas a autoridades o servidores públicos estatales y/o municipales por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran.
12. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, se procede a conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:
 - a) En razón de la **materia** –*ratione materiae* al considerar que se trata de actos de naturaleza formal y materialmente administrativa que pueden ser constitutivos de violaciones al derecho a la seguridad social.
 - b) En razón de la **persona** –*ratione personae*–, porque las presuntas violaciones son atribuidas a personal de la Secretaría de Educación de Veracruz y la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, ambas autoridades de carácter estatal.
 - c) En razón del **lugar** –*ratione loci*–, porque los hechos ocurrieron dentro del territorio del Estado de Veracruz, específicamente en el municipio de Xalapa.
 - d) En razón del **tiempo** –*ratione temporis*–, en virtud de que los hechos se suscitaron desde octubre del año dos mil catorce (fecha en que fue iniciado el trámite para el pago del Seguro Institucional por Invalidez ante la SEV) y en el año dos mil dieciséis (fecha en que recibió la documentación la SEFIPLAN)⁸, y la queja fue interpuesta en noviembre de dos mil veinte. Sin embargo, los actos reclamados son de tracto sucesivo, pues la falta de pago reclamada no se

⁸ De acuerdo a lo informado por la SEV a través del oficio [...] transcrito en Evidencia 15.3.; sin aseverar lo contrario la SEFIPLAN transcrito en Evidencia 15.9.

consume en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento⁹ en tanto no se materialice el seguro institucional de invalidez al que tiene derecho V1.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

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

- Establecer si la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz llevaron a cabo los trámites correspondientes —de acuerdo a su competencia— para pagar el seguro institucional por invalidez al que tiene derecho la V1.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

14. A efecto de documentar y probar los planteamientos expuestos por este Organismo Autónomo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:
- Se recibió la queja de V1.
 - Se solicitaron informes a la Secretaría de Educación de Veracruz y Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.

V. HECHOS PROBADOS

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

a) La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz no han llevado a cabo todos los trámites para pagar el seguro al que tiene derecho la V1.

⁹ “**DEMANDA DE AMPARO, TÉRMINO PARA INTERPONERLA TRATÁNDOSE DE ACTOS NEGATIVOS Y OMISIVOS**”. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, mayo 2005, página 1451. Por analogía: “**FALTAS DE ASISTENCIA INJUSTIFICADAS, CONTINUAS Y REITERADAS. AL SER DE TRACTO SUCESIVO, LA CAUSAL DE RESCISIÓN SE ACTUALIZA CON CADA DÍA QUE FALTE EL TRABAJADOR, PARA EFECTOS DE LA PRESCRIPCIÓN**”. Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, septiembre de 2019, Tomo III, página 2011.

VI. OBSERVACIONES

15. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son ésta y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable para el individuo¹⁰.
16. . El propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual penal o administrativa de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial¹¹; mientras que en materia administrativa es facultad de los Órganos Internos de Control, tal y como lo establece la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
17. 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 Estado¹².
18. 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 verificaron acciones u omisiones que permitieron la perpetración de esas violaciones, o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida¹³.
19. De conformidad con el artículo 102 apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 4 fracción III de la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 172 del Reglamento Interno, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene competencia para emitir

¹⁰ Cfr. *Contradicción de tesis 293/2011*, publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

¹² 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.

¹³ 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.

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.

20. Estas violaciones ocurren mediante el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos imponen a todas las autoridades del Estado mexicano. Como se detalla en el siguiente apartado, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz violan el derecho a la seguridad social de V1 al no haberle pagado por más de seis años sin justificación legal alguna el Seguro Institucional al que tiene derecho.
21. Consecuentemente, esta Comisión estima pertinente plantear una Recomendación y no una Conciliación. En efecto, de conformidad con el artículo 160 del Reglamento Interno, la emisión de Conciliaciones es una potestad de este Organismo en los casos que no versen sobre violaciones a los derechos a la vida, la integridad física u otras que se consideren especialmente graves.
22. De tal suerte que el citado artículo no establece un deber de plantear Conciliaciones. Ello limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.
23. 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.
24. 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. DERECHO VIOLADO

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

25. 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 general¹⁴.

26. Desde el año mil novecientos cuarenta y ocho, la seguridad social fue reconocida como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ésta señala que toda persona tiene derecho a gozar de un nivel de vida adecuado, incluyendo el acceso a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad¹⁵.
27. En el mismo sentido, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales refiere que los Estados deberán no sólo respetar este derecho, sino también preservarlo¹⁶.
28. 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 que los particulares cuenten con los medios necesarios para una vida digna y decorosa.
29. Este derecho no solo incluye estar en posibilidad de acceder a las prestaciones sociales, sino mantenerlas y que éstas se materialicen en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, particularmente contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo¹⁷.
30. 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.

¹⁴Marquet Guerrero, Porfirio. Protección, previsión y seguridad social en la Constitución Mexicana. Revista Latinoamericana de Derecho Social. 2006. Páginas 69-89.

¹⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Artículos 22 y 25.

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

¹⁷ 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

31. En el caso que nos ocupa, V1 fue trabajadora de la Secretaría de Educación de Veracruz y causó baja por invalidez en el año dos mil catorce al agravarse su estado de salud hasta que se vio imposibilitada para seguir trabajando¹⁸. En octubre de ese año solicitó a la SEV el pago íntegro de su seguro institucional; sin embargo, a la fecha de la emisión de la presente –después de más de seis años¹⁹– éste no se ha materializado.
32. V1 señaló ante este Organismo que dicho seguro le resulta indispensable para subsistir y sufragar los servicios médicos que su padecimiento le demanda, por lo que la falta de pago por parte de las autoridades responsables le ha generado un gran perjuicio.

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

33. En primer momento, la SEFIPLAN informó a esta CEDH que dentro de los archivos que conforman el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz no se encontró registro del adeudo de V1²⁰. La SEFIPLAN especificó que, para que su Tesorería realizara un pago como el que nos ocupa, era necesario que se cumplan ciertos requisitos, como lo son: a) contar con un Dictamen de Suficiencia Presupuestal (solicitado por la Unidad Administrativa del ente ejecutor); b) estar registrado en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz; c) contar con el egreso respectivo y d) contar con el trámite de pago por parte del ente ejecutor. También informó que mediante diversos oficios ha remitido a la Secretaría de Educación de Veracruz los expedientes de beneficiarios para el pago de Seguros Institucionales, entre los que se encuentra el de la víctima²¹.
34. Sin embargo, a pregunta expresa de esta Comisión, se solicitó conocer si, tal y como afirmó la Secretaría de Educación²², en el año dos mil dieciséis le fue remitida la documentación de la víctima a la Subdirección de Contrataciones Administrativas, de Riesgos y Activos de esa SEFIPLAN para que fuera tramitado su pago. La Secretaría de Finanzas admitió haber recibido la documentación correspondiente, pero no especificó cuál fue el trámite otorgado y por qué en ese momento no fue liquidado el seguro.
35. Así pues, la SEFIPLAN expresó²³ que, en efecto, en el dos mil dieciséis recibió la solicitud de V1 por parte de la SEV para el pago de su seguro, y que en esa fecha tenía entre sus atribuciones

¹⁸ Párrafo 6. Anexos

¹⁹ Del primer trámite recibido por la Secretaría de Educación de Veracruz.

²⁰ Evidencia 15.1

²¹ Evidencia 15.9.

²² Evidencia 15.3. Si bien no fue aportada la copia con sello de recepción, la SEFIPLAN admitió haber recibido dicho oficio.

²³ Evidencia 15.9.

la tramitación y pago de estos seguros institucionales de acuerdo con la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. Ext. 009 de fecha 07 de enero de 2013. En el mes de octubre del año dos mil dieciséis esa facultad pasó a ser responsabilidad de la SEV²⁴. Dos años después (2018), la Secretaría de Finanzas y Planeación envió el expediente de V1 a la SEV, para continuar con el pago de su seguro.

36. Si bien, como quedó precisado en párrafos supra, actualmente es una obligación de la Secretaría de Educación de Veracruz el trámite y pago de seguros institucionales y la SEFIPLAN únicamente tiene injerencia para la ejecución de pagos –previo cumplimiento de ciertos requisitos (supra párrafo 35)– durante el lapso en que la Secretaría de Finanzas tuvo los documentos de V1 (2016-2018), no realizó acción alguna para cumplimentar el pago al que tiene derecho, y esa autoridad no refirió alguna justificación legal para ello.
37. Aun cuando son hechos ocurridos hace más de seis años, durante los cuales han pasado diversas administraciones estatales, es importante precisar que el principio de continuidad del Estado²⁵ postula que la responsabilidad de éste por violaciones a derechos humanos persiste incluso cuando existan cambios de gobierno derivados de la alternancia democrática. Afirmar lo contrario haría que el deber constitucional de reparar las violaciones a derechos humanos dependiera de la permanencia de una persona en un cargo público, lo cual es inviable dada la estructura democrática y republicana del Estado mexicano. Esto, en razón de que la responsabilidad que aquí se declara es institucional y no individual.
38. En consecuencia, el hecho de que la SEFIPLAN no haya fundado y motivado por qué, aun teniendo atribuciones para la substanciación y ulterior pago del seguro que nos ocupa, éste no fue liquidado, constituye una violación al derecho a la seguridad social de V1.

Responsabilidad de la Secretaría de Educación de Veracruz

39. La Secretaría de Educación de Veracruz reconoció el derecho de la víctima respecto de su seguro institucional por invalidez, por un monto de [...]²⁶. Sin embargo, el Departamento de Administración para Personal Federal a través del Departamento Normativo y Control Docente de esa Secretaría afirmó que, entre sus archivos, no existe solicitud de pago a petición de la víctima, especificando que “dentro de su presupuesto de egresos del Estado de Veracruz para el

²⁴ Gaceta oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. 416 de fecha 18 de octubre de 2016

²⁵ Corte IDH. Caso *Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 92; CIDH Informe Ni. 8/00, Caso 11.378. Haití de 24 de febrero de 200. párrs. 35 y 36.

²⁶ Evidencia 15.5.

ejercicio 2019 y 2020, no fue considerado recurso para el pago de seguros de vida institucional de ejercicios anteriores pendientes de pago”.

40. Contrario a ello, el Departamento de Administración de Personal Estatal²⁷ de la misma Secretaría señaló ante este Organismo que V1 solicitó el pago de su seguro institucional desde el veintinueve de octubre del año dos mil catorce. Además, la SEV informó que en el año dos mil dieciséis envió a la SEFIPLAN la documentación de la víctima para el trámite de pago correspondiente²⁸.
41. Posteriormente (supra párrafo 37), la SEFIPLAN devolvió el expediente de la víctima a la SEV para su pago en el año dos mil dieciocho; sin embargo, hasta el dos mil diecinueve esa Secretaría de Educación realizó de manera interna gestiones para finiquitar el seguro institucional de la víctima. No obstante, la propia SEV afirmó que para los ejercicios 2019 y 2020 no fue considerada alguna partida presupuestal para el pago de seguros institucionales de ejercicios pasados.
42. Actualmente es la SEV quien tiene entre sus atribuciones el procedimiento de pagos de seguros institucionales de sus trabajadores²⁹ y la SEFIPLAN es la autoridad encargada de ministrar los recursos correspondientes. Sin embargo, la SEV no ha justificado por qué, a más de cuatro años de ser la autoridad responsable de la materialización del pago de los seguros en cuestión, no ha finiquitado el correspondiente seguro a V1. -
43. Tal omisión vuelve ilusorio el derecho a la seguridad social de la víctima. Si bien, el seguro institucional de invalidez se encuentra reconocido, no puede encontrarse satisfecho hasta que esa Secretaría de Educación no lo finiquite; de lo contrario, no se cumple con el fin por el cual fue creado: disponer de una fuente de ingreso para sufragar sus necesidades básicas³⁰.

²⁷ Evidencia 15.4.

²⁸ Si bien no existe soporte documental de ello, ambas autoridades admitieron haber enviado y recibido dicha información.

²⁹ Mediante la Gaceta Oficial No. 416 del Estado de Veracruz de fecha dieciocho de octubre del año dos mil dieciséis, se derogó la fracción IV del artículo 4º del *Decreto por el que se establece el Programa de Consolidación de los Servicios Personales de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Es así que, la Secretaría de Educación de Veracruz será la Autoridad que programe, presupueste, registre y evalúe los recursos humanos, así como el pago de nóminas.

³⁰ Instituto Mexicano del Seguro Social. “El Seguro de Invalidez protege los medios de subsistencia de los asegurados y sus familias, garantizando el derecho a la salud y a la asistencia médica, en caso de accidente o enfermedad que ocurra fuera del entorno laboral y que tenga como consecuencia un estado de invalidez o, incluso, la muerte”. Consultable en: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/08_Cap04.pdf

44. En tal virtud, al haberse iniciado el trámite ante la SEV desde el año dos mil catorce y retomarlo durante dos mil dieciocho, debió buscar las vías necesarias para garantizarlo a la brevedad. Suponer lo contrario haría que su liquidación corriera a cargo de la víctima³¹.
45. A más de seis años del inicio del trámite, V1 no ha podido cobrar el seguro por invalidez al que tiene derecho, consistente en [...] sin que exista una justificación legal para ello.
46. 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 públicas³². Sin embargo, las autoridades involucradas en el presente asunto no argumentaron la falta de liquidez o algún otro motivo o fundamento para sustentar que la falta de pago atendiera la protección del bien común.
47. Además, es necesario tomar en consideración que V1 padece de aflicciones a su estado de salud³³, lo que originó que el Instituto Mexicano del Seguro Social declarara su invalidez para seguir desarrollando sus labores como trabajadora de la SEV; cuestión que repercute de manera directa en su vida diaria. En tal virtud, le resulta imprescindible a la víctima el pago al que tiene derecho para poder contar con un ingreso que le permita sufragar sus gastos básicos y/o médicos.
48. Así pues, en tanto la SEV no realice acciones suficientes y necesarias para garantizar el pago total del referido seguro institucional –y que la SEFIPLAN no realizó en su momento–, se actualiza una violación continuada al derecho humano a la seguridad social V1.

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

49. Las medidas de reparación tienden a remover las consecuencias de las violaciones sufridas, permiten que las víctimas retomen su proyecto de vida y, en última instancia, tienen presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad. Bajo esta tesitura, en un Estado constitucional de Derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que se reparen las violaciones sufridas.

³¹ Párrafos 30 y 31. *Supra* Nota 49

³² SCJN. Recurso de Revisión 01/2015 en materia de Seguridad Nacional. Sentencia del Pleno de 3 de abril de 2017.

³³ Párrafo 6. Anexos

- 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 sufridas. Asimismo, de conformidad con su artículo 25, estas medidas comprenden la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.
- 51.** Por lo que, con base en el artículo 114 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Comisión Estatal le reconoce a V1 la calidad de víctima. En tal virtud, con fundamento en el artículo 105 fracción II de la citada Ley, deberá inscribirse en el Registro Estatal de Víctimas, para que tenga acceso a los beneficios de Ley que garanticen su derecho a la reparación integral por la violación a su derecho humano determinada en la presente Recomendación, en los siguientes términos:

Satisfacción

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

Restitución

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

Garantías de no repetición

54. Las garantías de no repetición son consideradas tanto una forma de reparación a 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 eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.
55. 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 las acciones que correspondan a mitigar los daños infligidos a las víctimas, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que benefician a la sociedad en general
56. Bajo esta tesitura, con fundamento en los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se deberán realizar las acciones pertinentes para que las autoridades involucradas en la presente resolución reciban capacitación eficiente en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente del derecho a la seguridad social; así como evitar que tal situación se repita, con el fin de no violentar los derechos humanos.
57. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

IX. PRECEDENTES

58. Esta Comisión se ha pronunciado reiteradamente sobre la relevancia de garantizar adecuadamente el derecho a la seguridad social. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 81/2021, 75/2021, 07/2022 y 12/2022.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

59. Por lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I y III, 6 fracciones I, II y IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25 y demás aplicables de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; 1, 5, 15, 16, 23, 24, 25, 59, 172,

173, 176 y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente::

XI. RECOMENDACIÓN N° 022/2022

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO
SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO
P R E S E N T E

MTRO. ZENYAZEN ROBERTO ESCOBAR GARCÍA
SECRETARIO DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ
P R E S E N T E

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 deberán ambas autoridades girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a) Reconocer la calidad de víctima** a V1 y realizar los trámites y gestiones necesarias de forma coordinada ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas (REV) con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención. Ello, con fundamento en los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- b) Iniciar un procedimiento administrativo** para determinar la responsabilidad individual de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados en la violación a derechos humanos aquí demostrada. Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Debiéndose informar a esta Comisión Estatal sobre el trámite y resolución dentro de dichos procedimientos, para acordar lo procedente.
- c) Implementar** los mecanismos necesarios para que, de forma coordinada y de acuerdo a sus facultades, se ministre oportunamente el importe correspondiente al concepto de *Seguro Institucional de Invalidez* para satisfacer el derecho a la seguridad social de V1.

- d) **Capacitar** a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente en el derecho a la seguridad social.
- e) Se evite cualquier acción u omisión que revictimice a V1.

SEGUNDA. De conformidad con el artículo 181 del Reglamento Interno de esta CEDH, se hace saber a las autoridades a quienes va dirigida la presente Recomendación que disponen de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir de que ésta les sea notificada para que manifiesten si la aceptan o no.

En caso de que sea aceptada, dispondrá de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir de que haga saber a esta Comisión su decisión, para enviar pruebas de que ha sido cumplida.

De considerar que el plazo para el envío de las pruebas de cumplimiento es insuficiente, deberán exponerlo de manera razonada a esta Comisión Estatal, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación.

TERCERA. En caso de no aceptar la presente, o de no cumplimentarla en los plazos referidos anteriormente, deberá hacerse del conocimiento de la opinión pública de manera fundada y motivada su negativa, de acuerdo con el artículo 102 apartado B de la CPEUM y 67 fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

De no realizar manifestación alguna dentro de los plazos señalados, esta resolución se tendrá por no aceptada.

CUARTA. Con fundamento en los artículos 102 apartado B de la CPEUM, 67 fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 4 de la Ley que rige a este Organismo Autónomo, se hace de su conocimiento que esta Comisión Estatal de Derechos Humanos podrá solicitar al Congreso del Estado que llame a su comparecencia en caso de que se nieguen a aceptar o cumplir la presente Recomendación para que expliquen el motivo de su negativa.

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

- a) En términos de los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción V, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se **INCORPORA 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.

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

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

Presidenta

Dra. Namiko Matsumoto Benítez