



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

Expediente: **CEDH/1VG/DAM/0589/2017**

Recomendación 029/2022

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

Autoridades responsables:

Secretaría de Educación de Veracruz

Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado

Víctima: **V1**

Derecho humano violado: Derecho a la seguridad social.

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE	1
DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN	2
I. RELATORÍA DE HECHOS	2
SITUACIÓN JURÍDICA	3
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS.....	3
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	4
V. HECHOS PROBADOS	4
VI. OBSERVACIONES	4
VII. DERECHO VIOLADO	6
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	6
VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS	11
IX. PRECEDENTES	14
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	14
XI. RECOMENDACIÓN N° 029/2022.....	14

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de Llave, a los veinte días de mayo 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 de su Reglamento Interno, constituye la **RECOMENDACIÓN 029/2022**, 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 y VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 39 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la presente Recomendación se menciona el nombre y datos de la persona agraviada, toda vez que no existió oposición de su parte.

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

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

I. RELATORÍA DE HECHOS

6. El doce de junio del año dos mil diecisiete, se recibió en la entonces Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas ahora Dirección de Atención a Víctimas y Grupos en Situación de Vulnerabilidad de este Organismo, oficio número [...] de fecha treinta y uno de mayo del año dos mil diecisiete¹, signado por el Sexto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos adjuntando un escrito signado por V1² dirigido al entonces Presidente de ese Organismo Nacional, refiriendo hechos que considera violatorios de derechos humanos, atribuibles a servidores públicos de la Secretaría de Finanzas y Planeación, señalando lo siguiente:

“[...] Por este conducto me dirijo a usted de la manera más atenta para solicitar su valiosa intervención ante las autoridades correspondientes a fin de que me sea cubierto el pago de: -----

- Seguro de Vida Institucional (se debe pagar 1-2 años a partir de la jubilación) -----*
- Seguro del Magisterio (se debe pagar 4-6 meses a partir de la jubilación) -----*
- Seguro del Retiro (se debe pagar 4-6 meses a partir de la jubilación) -----*
- Fondo de Servicios Complementarios (se debe pagar 3 años a partir de la jubilación) -----*

El dictamen médico expedido por el IMSS concluye “NO APTA PARA LABORAR, en forma DEFINITIVA”, por lo que fui objeto de jubilación, el pasado 30 de mayo de 2014, por 26 años de servicio ininterrumpidos como docente homologado de la Dirección General de Bachillerato. -----

Informo a usted que he realizado todos los tramites oportunamente y hasta la fecha no he obtenido respuesta, por lo que el pasado mes de julio de 2016, realicé mi petición ante el entonces Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Lic. Javier Duarte de Ochoa y correspondientes autoridades para su conocimiento e intervención, misma que adjunto así como: -----

- La misma petición, entregada el día 8 de mayo del 2017 al Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. -----*
- Hoja de servicios. -----*
- Respuesta a mi solicitud del Jefe del Departamento de Administración para Personal Estatal. -----*
- Fotocopia de credencial del Instituto de Pensiones. -----*

Al no obtener respuesta de las autoridades del Estado de Veracruz, recurro a usted para que se dé el seguimiento a mi petición y se cumplan los términos legales de los pagos antes mencionados fin de solventar vivienda propia así como la necesidad de acudir a médicos particulares y sesiones de fisioterapia debido a mi condición de invalidez [...]” [sic] -----

7. El dieciséis de junio del año dos mil diecisiete³ la peticionaria ratificó su queja ante esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, manifestando lo siguiente: -

“[...] comparece en esta Oficina central V1, para aclarar y precisar su escrito de queja [...] Es mi deseo interponer formal queja en contra de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz o la autoridad que resulte responsable, toda vez que el treinta de mayo del dos mil catorce me jubilaron por dictamen médico emitido por el IMSS de invalidez, realicé los tramites de mi jubilación y hasta la fecha no me han pagado; a) seguro de vida

¹ Fojas 2 y 3 del Expediente

² Foja 4.

³ Foja 10

institucional (se debe pagar 1-2 años a partir de la jubilación); b) seguro de magisterio (se debe pagar 4-6 meses a partir de la jubilación); c) seguro de retiro (se debe pagar 4-6 meses a partir de la jubilación) y, d) fondo de servicios complementarios (se debe pagar tres años a partir de la jubilación). Ante el incumplimiento del pago recurrido acudí al Gobierno del Estado de Veracruz, a la Secretaría de Educación de Veracruz y al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, sin obtener respuesta. Quiero mencionar que el término legal de los pagos correspondientes ya venció, asimismo que tengo necesidades de vivienda propia, acudir a médicos particulares y sesiones de fisioterapia por mi condición de invalidez [...]” [sic] -----

SITUACIÓN JURÍDICA

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

8. La competencia de esta Comisión se fundamenta en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3 y 4 fracciones I y III de la Ley de la CEDHV; y 1, 5, 14, 16, 25, 176 y 177 del Reglamento Interno de esta Comisión.
9. En consecuencia, este Organismo Autónomo 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.
10. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, se procede a conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:
 - 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, si bien los hechos se suscitaron desde junio del año dos mil catorce (fecha en que fue iniciado el trámite para el pago del Seguro Institucional de Vida ante la SEV) y agosto de dos mil dieciséis (solicitud del trámite ante SEFIPLAN), y la queja fue interpuesta en mayo de dos mil diecisiete y ratificada en junio

siguiente, los actos reclamados son de tracto sucesivo. Esto es así, pues la falta de pago reclamada no se consume en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento⁴ en tanto no se materialice el seguro de vida al que tiene derecho la V1.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

11. Una vez analizados los hechos motivo de la queja y establecida la competencia de esta CEDHV para conocer de ellos, se inició el procedimiento de investigación con el objetivo de recabar pruebas suficientes para determinar si los hechos expuestos constituyen o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, los puntos a dilucidar son:

- 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 V1. -

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

- A efecto de documentar los planteamientos realizados por esta CEDHV, se llevaron a cabo las siguientes acciones:
- Se recibió queja de V1.
- Se solicitaron informes de la SEV y de la SEFIPLAN.

V. HECHOS PROBADOS

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

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

VI. OBSERVACIONES

⁴ “**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.



13. . 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 individuo⁵.
14. El propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual penal o administrativa de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial⁶; 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.
15. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos y que comprometen la responsabilidad institucional del Estado⁷.
16. En este sentido, el estándar probatorio que rige el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido 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; 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

⁵ 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.

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

⁷ *Ibidem*.

⁸ 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.



administrativa– que violen los derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional.

18. Estas violaciones ocurren mediante el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos imponen a todas las autoridades del Estado mexicano. Como se detalla en el siguiente apartado, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz no han realizado el pago total –sin justificación legal alguna– del seguro institucional de invalidez al que tiene derecho V1, como extrabajadora de la SEV, violando su derecho a la seguridad social.
19. Consecuentemente, esta Comisión estima pertinente plantear una Recomendación y no una Conciliación. En efecto, de conformidad con el artículo 160 del Reglamento Interno, la emisión de Conciliaciones es una potestad de este Organismo en los casos que no versen sobre violaciones a los derechos a la vida, la integridad física u otras que se consideren especialmente graves.
20. De tal suerte que el citado artículo no establece un deber de plantear Conciliaciones. Ello limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.
21. Al contrario, las Recomendaciones son el principal instrumento con el que los organismos públicos defensores de derechos humanos cuentan para cumplir con sus objetivos legales y constitucionales. Las Recomendaciones no están reservadas a los casos en los que se acrediten violaciones especialmente graves; de hecho, ante la acreditación de violaciones a derechos humanos –cualquiera que sea su naturaleza– emitir Recomendaciones es la regla general y emitir Conciliaciones la excepción.
22. Expuesto lo anterior, se desarrolla el derecho humano que se considera vulnerado, así como el contexto en el que se desarrolló tal violación y las obligaciones concretas para reparar el daño.

VII. DERECHO VIOLADO

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

23. 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



y respuesta a diversos estados de necesidad que enfrentan los miembros de la sociedad en general⁹.

24. 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. Este derecho entraña la necesidad que toda persona tiene de 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 voluntad¹⁰.
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 *preservarlo*¹¹.
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 que los particulares cuenten con los medios necesarios para una vida digna y decorosa.
27. Este derecho no sólo 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 cargo¹².
28. 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. En el caso que nos ocupa, VI fue trabajadora de la Secretaría de Educación de Veracruz por más de veinticinco años y causó baja por invalidez en mayo del dos mil catorce, pues su estado de

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

¹⁰ 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.

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada el 16 de diciembre de 1966. Artículo 9.

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

salud la imposibilitó para seguir trabajando¹³. En septiembre de ese mismo año, solicitó –a través de su Sindicato– a la SEV el seguro institucional por invalidez al que tiene derecho; sin embargo, a la fecha de la emisión de la presente –después de más de seis años¹⁴– éste no le ha sido pagado en su totalidad.

30. La víctima manifestó 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 del pago total por parte de las autoridades responsables le ha generado un gran perjuicio.
31. La suma total de su seguro asciende a [...], de los cuales, en diciembre del año dos mil veinte, la SEFIPLAN emitió (a solicitud de la SEV) un cheque a favor de la víctima por la cantidad de [...], quedando un remanente de [...].

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

32. La Subdirección de Contrataciones Gubernamentales, Administración de Riesgos y Activos de la SEFIPLAN informó¹⁵ a este Organismo que en agosto del año dos mil dieciséis se recibió la documentación necesaria de la víctima para el trámite de pago de su seguro. No obstante, aseveró que todavía en julio del año dos mil diecisiete se encontraban en espera de que la Subsecretaría de Egresos liberara el presupuesto correspondiente.
33. En marzo del año dos mil diecinueve, el Subprocurador de Asuntos Contenciosos¹⁶ señaló a esta Comisión que en noviembre del año dos mil dieciocho, la documentación de VI fue enviada a la SEV *por disposiciones superiores* –sin especificar el motivo o fundamento legal–. Sin embargo, esa Secretaría no especificó qué acciones se llevaron a cabo durante dos mil dieciséis, diecisiete y los meses del dieciocho, mientras el trámite y la documentación se encontraba a su cargo.
34. La SEFIPLAN¹⁷ admitió que, en efecto, en el año dos mil dieciséis, cuando recibió la solicitud de la víctima para el pago de su seguro, *era responsable de integrar la información para la gestión del pago del Seguro de Vida Institucional de la Secretaría de Educación*, de conformidad con la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. Ext. 009 de fecha 07 de enero de 2013.

¹³ Evidencia 13.1.2.

¹⁴ Del primer trámite recibido por la Secretaría de Educación de Veracruz.

¹⁵ Evidencia 13.2.

¹⁶ Evidencia 13.3.

¹⁷ Evidencia 13.13.



35. Sin embargo, para el mes de octubre de dos mil dieciséis, esa facultad pasó a ser responsabilidad de la SEV de acuerdo con la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. 416. No obstante lo anterior, pasaron dos años (2018) para que la Secretaría de Finanzas y Planeación enviara el expediente de V1 a la SEV, para continuar con el pago de su seguro.
36. La Tesorería afirmó¹⁸ que, actualmente, para realizar pagos como el que nos ocupa es necesario contar con los siguientes requisitos: *a*) contar con un Dictamen de Suficiencia Presupuestal vigente; *b*) estar registrado en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV 2.0); *c*) contar con el egreso respectivo (generado por la SEV) y *d*) contar con el trámite de pago por parte del ente ejecutor.
37. Así pues, si bien actualmente el trámite del seguro que nos ocupa es una obligación de la Secretaría de Educación de Veracruz, mientras que la SEFIPLAN únicamente tiene injerencia para la ejecución del pago –previo cumplimiento de ciertos requisitos por parte de la SEV–, durante el lapso en que la Secretaría de Finanzas tuvo la obligación de realizar el proceso correspondiente y, en su caso, materializar el pago (agosto-octubre de 2016), no justificó la falta de éste, y además, tardó más de dos años en remitir el trámite a la SEV, sin justificar sus omisiones y demoras, en perjuicio de la víctima.
38. Consecuentemente, el hecho de que la SEFIPLAN no haya fundado y motivado por qué, aun teniendo atribuciones para la substanciación y pago del seguro que nos ocupa, éste no fue liquidado, y haya retenido su documentación por más de dos años, retrasando injustificadamente dicho trámite, constituye una violación al derecho a la seguridad social de V1.

Omisiones de la Secretaría de Educación de Veracruz

39. La SEV reconoció el derecho de la víctima como beneficiaria de un seguro institucional por invalidez que adquirió como extrabajadora de esa dependencia, del cual, la autoridad especificó le corresponden \$862,537.50 (OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL QUINIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS 50/100 M.N.). La Secretaría aseveró, además, que el seguro de V1 se encuentra *en espera de recursos económicos*¹⁹, los cuales son otorgados por la SEFIPLAN.

¹⁸ Evidencia 13.11.2.

¹⁹ Evidencia 13.4.



40. En mayo del dos mil dieciocho el Jefe del Departamento de la Administración para Personal Estatal de la SEV señaló²⁰ ante esta Comisión que esa Secretaría *no tenía atribuciones* para el pago del seguro por invalidez que nos ocupa, sino que era competencia de la SEFIPLAN.
41. En efecto, el Jefe del Departamento Normativo y Control Docente²¹ de la propia SEV, informó a esta CEDHV que V1 solicitó por medio de su sindicato el pago de su seguro institucional desde el diecinueve de septiembre del año dos mil catorce; no obstante, en junio del año dos mil dieciséis, la SEV envió a la SEFIPLAN la documentación de la víctima para el trámite de pago correspondiente. Es decir, demoró más de veinte meses para su remisión, sin sustentar qué acciones llevó a cabo durante el lapso en que tuvo bajo a su resguardo éstos o cuál fue la causa de dicha demora.
42. Posteriormente, la SEFIPLAN *devolvió* el expediente de la víctima a la SEV para su pago en el año dos mil dieciocho y, hasta el dos mil veinte, la Secretaría de Educación realizó gestiones para solicitar \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M.N.) del total que le corresponde a V1, sin justificar dicha situación. El requerimiento de pago culminó con una solicitud de \$200,000.00 (DOSCIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), a través de un cheque a favor de la víctima emitido en diciembre de dos mil veinte. Es decir, a la fecha –y después de más de seis años– sólo le ha sido entregado a la víctima un veintitrés por ciento del total de su seguro.
43. Actualmente la SEV tiene entre sus atribuciones el pago de seguros institucionales de sus trabajadores²² y la SEFIPLAN es la autoridad encargada de ministrar los recursos correspondientes. Sin embargo, la Secretaría de Educación de Veracruz 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, y aun cuando recibió la documentación de la víctima (y demoró dos años en remitirla a la autoridad competente) no ha finiquitado el correspondiente seguro a V1.
44. Esta 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

²⁰ *idem*

²¹ Evidencia 13.5.

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



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 básicas²³.

45. 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; sin embargo, fue hasta dos años después que solicitó un pago parcial. Suponer lo contrario haría que su liquidación corriera a cargo de la víctima²⁴.
46. A más de seis años del inicio del trámite, la víctima no ha podido cobrar el seguro por invalidez al que tiene derecho, con un remanente de [...] sin que exista una justificación legal para ello.
47. Si bien, el Pleno de la SCJN sostiene que es legítimo interferir o limitar el goce o ejercicio de un derecho para proteger otro bien constitucionalmente protegido, como la seguridad nacional o la salud de las finanzas públicas²⁵, 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.
48. Resulta importante tomar en consideración que las aflicciones en la salud que sufre la V1 – mismas que la imposibilitaron para seguir desarrollando sus labores²⁶– repercuten de manera directa en su vida diaria. En consecuencia, 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.
49. Así pues, en tanto la SEV no realice acciones suficientes y necesarias para garantizar el pago total del referido seguro institucional –que la SEFIPLAN no realizó en su momento–, se actualiza una violación continuada al derecho humano a la seguridad social de V1.

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

50. 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

²³ 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

²⁴ Párrafos 28 y 29. *Supra* Nota 47

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

²⁶ Párrafo 7 y Evidencia 13.1.2.



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.

51. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que hayan sufrido como consecuencia de violaciones a sus derechos humanos. En esta misma línea, el artículo 25 de la Ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

52. 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

53. 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.

54. Es importante señalar que si bien, el artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 39 de la Ley homóloga para el Estado de Veracruz, establecen un término de tres años para ejercer la facultad de sancionar a los servidores públicos; en las violaciones a derechos humanos determinadas en la presente Recomendación nos encontramos ante hechos y/u omisiones de tracto sucesivo, lo que deberá tomarse en cuenta para el ejercicio de las atribuciones correspondientes.

Restitución

55. 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

56. 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.
57. 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 por la violación a sus derechos humanos, generando un impacto en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.
58. 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.
59. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

IX. PRECEDENTES

60. 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

61. 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° 029/2022

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. Deberán 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 la agraviada.

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