



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

Expediente: CEDH/2VG/DAV/ 0235/2021

Recomendación 053/2022

- **Caso:** Retardo injustificado en el pago de seguro institucional.

Autoridades responsables:

- Secretaría de Educación de Veracruz de Ignacio de la Llave

- Víctima: V1

Derechos humanos violados: Derecho a la seguridad social

Derecho a la seguridad jurídica

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE.....	1
DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN	2
I. RELATORÍA DE HECHOS.....	2
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	5
VI. OBSERVACIONES	5
VII. DERECHOS VIOLADOS	7
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD JURÍDICA.....	7
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	7
DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.....	8
VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.....	11
IX. PRECEDENTES	14
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	14
XI. RECOMENDACIÓN N° 053/2022	14

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz a treinta y uno de agosto del dos mil veintidós, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Segunda Visitaduría General de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita¹ constituye la **RECOMENDACIÓN 053/2022**, que se dirige a la autoridad siguiente, en carácter de responsable:
2. **A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE** (en adelante SEV), de conformidad con los artículos 21² de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 16 fracción II³ de la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 4⁴ del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado y 126 fracción VIII⁵ de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES

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 parte quejosa, toda vez que no existió oposición de su parte.

¹ En términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución o CPEUM); 4 párrafo octavo y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III, 6 fracción IX y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16 y 177 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

² Artículo 21. La Secretaría de Educación es la dependencia responsable de coordinar la política educativa del Estado y organizar el Sistema Educativo Estatal en todos sus niveles y modalidades, en los términos que establece la Constitución Política del Estado y las leyes aplicables; así como de desarrollar, supervisar y coordinar los programas educativos, científicos y deportivos, a fin de promover, fomentar y procurar el progreso y el bienestar de la población de la Entidad.

³ Artículo 16. Son autoridades educativas estatales... II. El Secretario de Educación del Poder Ejecutivo del Estado.

⁴ Artículo 4. "Al frente de la Secretaría de Educación de Veracruz estará el Secretario..."

⁵ Artículo 126. Además de los deberes establecidos para todo servidor público, los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el ámbito de su competencia deberán... VIII. Recomendar las reparaciones a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con base en los estándares y elementos establecidos en la presente Ley.

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

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

I. RELATORÍA DE HECHOS

5. En 11 de junio de 2021, esta Comisión Estatal recibió el escrito de queja signado por la ciudadana V1, a través del cual manifestó lo siguiente:

“[...] La que suscribe V1..., se dirige a usted de la manera mas atenta para solicitar su apoyo para que se realice el pago correspondiente al Seguro Institucional por Invalidez, que tras un largo peregrinar por casi siete años tocando puertas en diferentes instancias, no se ha cubierto, y del cual soy merecedora al retirarme por invalidez en Noviembre de 2014 como Directora de la escuela Primaria Estatal Abraham Castellanos de Xalapa, Veracruz, con una pensión del 80% proporcional a los años de servicio laborados, considerando que no pude concluir los treinta años de trabajo por cuestiones de salud. Anexo copias. ----- Sabemos del mal manejo de los recursos económicos de gobiernos anteriores así como de la situación actual debido a la pandemia, sin embargo el tiempo sigue transcurriendo y el adeudo no se ha cubierto, por lo que sabedora que esta Institución brinda ayuda cuando no se cumple un derecho en este caso laboral le solicito de su intervención realizando lo pertinente para los pagos respectivos y pueda continuar los tratamientos para que mi salud no se vea afectada. ----- Con la certeza de que esta solicitud será atendida con la sensibilidad que merece, sigo y seguiré en espera de una respuesta favorable [...]” [Sic]⁶. -----

6. El 22 de junio de 2021, esta Comisión recibió escrito signado por V1, a través del cual precisó lo siguiente:

“[...] La que suscribe V1... , se dirige a usted de la manera más atenta para solicitar su apoyo considerando las circunstancias que me impidieron concluir satisfactoriamente mi labor docente. Cabe mencionar que inicialmente estude y me titulé como Cirujano Dentista... Posteriormente en el año de 1982 ingresé a la Escuela Normal Veracruzana Enrique C. Rébsamen, egresando como Profesora de Educación Primaria. En el año de 1988 ingresé a la Universidad Pedagógica Nacional titulándome en el año de 1991, posteriormente realicé la Maestría en Educación Básica por parte de la Universidad Iberoamericana aquí en esta ciudad los días sábados puesto que la mencionada Universidad otorgaba becas a maestros en servicio. En los años siguientes asistí a diversos cursos y diplomados que me permitieran seguir actualizándome en la labor que desempeñé siempre de manera responsable y satisfactoria. --- Desafortunadamente en agosto del año de 1996 a causa de un accidente automovilístico resulté con fractura de una vértebra lumbar y mi situación de salud se vio disminuida, sin embargo con el tratamiento adecuado pude reincorporarme a mi labor docente, fue hasta el año de 2005 en que empecé a manifestar dolor en las rodillas y ocasionalmente contractura muscular en la espalda, misma que me impedía realizar movimientos simples de cualquier tipo; con tratamiento y rehabilitación lograba continuar con mi trabajo. Sin embargo, a partir del 2012 cada vez se hacia más recurrente (a contractura lumbal y la hinchazón de ambas rodillas. Nuevamente y con tratamiento por parte del traumatólogo Ismael Sosa Ortiz que desde el accidente me fue dando seguimiento a los malestares que se me iban presentando, continué laborando ya como Directora. ----- En enero de 2013 me operaron de un tumor en el seno derecho, aunque de mal pronóstico por sus características resultó benigno, sin embargo a inicios de 2014 volvió a formarse creciendo de una manera alarmante. Debido a las múltiples labores que tenía que realizar en funciones directivas y a mi responsabilidad de realizarlas de manera eficiente como debe de ser, el estrés estuvo presente propiciando que las contracturas presentaran con mayor frecuencia toda vez que la inflamación de las rodillas dificultaban o impedían que pudiera desplazarme en mi centro de trabajo. Después de operarme el segundo tumor con la extirpación de una gran parte del seno derecho puesto que existía un grado de malignidad, recibiendo radiaciones para impedir que pudiera resurgir de manera mas agresiva. De tal manera que ante todas estas problemáticas de salud que me impedían desarrollar actividades por más simples que fueran me indicaron que me retirara con un porcentaje del 80% de mi sueldo, considerando que me faltaban dos años para poderme jubilar con la totalidad del salario que percibía en ese año. Mi retiro oficial SEV se realizó el 30 de noviembre de 2014, fecha en que me notificaron que tardaría “un poco” en otorgarme el beneficio económico al

⁶ Foja 03 del expediente.

que como trabajadora retirada por invalidez tenía derecho. La propuesta del traumatólogo era que tratara de esperar a cumplir los 65 años para poder operarme de ambas rodillas y colocar unas prótesis que me permitiera caminar sin las molestias que me impedían realizar actividades normales. -----

Transcurrieron los años y después de los desastres económicos que dejaron al Estado de Veracruz con numerosas deudas, fui comprensiva ante ese desastre, y esperé que pudieran darme un pago para seguir con mi tratamiento, sin embargo después de acudir en innumerables ocasiones a Recursos Humanos, a la Secretaría de Finanzas, y a Palacio de Gobierno, finalmente me notifican a inicios de 2019 que es la Secretaría de Educación de Veracruz quien finalmente será quien realice los pagos a los maestros del Seguro institucional por invalidez. Desde ese momento mi solicitud para recibir el pago correspondiente ya lo realicé a través de oficios para que quedara constancia de mis interminables peticiones. -----

Por tal motivo, después de una paciente y comprensiva espera de seis años y siete meses expongo mi situación ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y deseo interponer una queja contra la Secretaría de Educación de Veracruz con base en las respuestas que me han otorgado las diversas instituciones a las que he acudido, coincidiendo todas ellas que es la SEV quien debe cubrir mi pago, y así poder continuar los tratamientos para que mi salud no se vea afectada. Anexo copias de lo expresado. -----

Con la certeza de que esta solicitud será atendida con la sensibilidad que merece, sigo y seguiré en espera de una respuesta favorable [...]” [Sic]⁷.

SITUACIÓN JURÍDICA

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

7. La competencia de esta Comisión está fundamentada en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

8. De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley No. 483 de la CEDHV, este Organismo tiene competencia en todo el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para conocer y tramitar las quejas que por presuntas violaciones a derechos humanos se imputen a servidores públicos estatales o municipales por actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran.

9. Así, toda vez que no se actualiza 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:

9.1 En razón de la **materia** –*ratione materiae*-, porque los hechos podrían ser omisiones de naturaleza administrativa que violan el derecho a la seguridad social y derecho a la seguridad jurídica.

9.2 En razón de la **persona** –*ratione personae*-, porque las presuntas violaciones se atribuyen a servidores públicos de la SEV.

9.3 En razón del **lugar** –*ratione loci*-, porque los hechos ocurrieron en territorio veracruzano.

⁷ Fojas 65-66 del expediente.

10. En razón del **tiempo** –*ratione temporis*–, en virtud de que, si bien los hechos se suscitaron desde diciembre del año dos mil catorce (fecha en que fue iniciado el trámite para el pago del Seguro Institucional de Vida ante la SEV) y la queja fue interpuesta en junio de dos mil veintiuno, los actos reclamados son de tracto sucesivo. Esto es así, pues la falta de pago reclamada no se consuma en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento⁸ en tanto no se materialice el seguro institucional por invalidez al que tiene derecho V1. Por lo tanto, la queja se presentó dentro del término que señala el artículo 121 del Reglamento Interno que rige a este Organismo

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

11. 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:

- 11.1 Si la SEV ha sido omisa en realizar los trámites necesarios para el pago del seguro institucional por invalidez de V1.
- 11.2 Si esas omisiones violan el derecho a la seguridad social y derecho a la seguridad jurídica de V1.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

12. A efecto de documentar los planteamientos realizados por este Organismo Autónomo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Se recibió la solicitud de intervención de V1.
- Se solicitó informes a la SEV.
- Se solicitó informes en colaboración a SEFIPLAN.

⁸ “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.

- Se realizó el análisis de los informes rendidos por las autoridades señaladas como responsables.

V. HECHOS PROBADOS

13. En este sentido, se procede a establecer los hechos que han quedado comprobados:

- 13.1 La SEV no ha llevado a cabo los trámites necesarios para materializar el pago del seguro institucional por invalidez a favor de V1.
- 13.2 Esas omisiones violan el derecho a la seguridad social y derecho a la seguridad jurídica de V1.

VI. OBSERVACIONES

14. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio pro persona obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo⁹.
15. 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;¹⁰ mientras que en materia administrativa tratándose de faltas no graves es competencia de los Órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves, lo será el Tribunal competente en materia administrativa¹¹.

⁹ 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.

¹⁰ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

¹¹ Cfr. Artículo 3 fracción IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. 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.
20. En el presente caso, esta Comisión estima pertinente emitir 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.
21. 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.
22. 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.

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.

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.

23. Expuesto lo anterior, se desarrollan los derechos humanos que se consideran vulnerados, así como el contexto en el que se desarrolló tal violación y las obligaciones concretas para reparar el daño.

VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD JURÍDICA

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 general¹⁴.
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 preservarlo¹⁵.
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 decorosa¹⁶.
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,

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

¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada el 16 de diciembre de 1966. Artículo 9.

¹⁶ 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.

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.

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.

DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.

29. En un Estado de Derecho, la ley delimita el ejercicio del poder público. El artículo 16 de la CPEUM reconoce el derecho a la seguridad jurídica; éste consiste en tener certeza sobre las situaciones jurídicas propias, como consecuencia del deber de la autoridad de sujetar sus actuaciones a determinados supuestos, requisitos o procedimientos establecidos en normas jurídicas previamente expedidas. Así, las actuaciones de la autoridad están previamente definidas por normas, y los gobernados podrán prever las reacciones de la autoridad en situaciones fácticas determinadas.
30. Lo anterior, tiene la finalidad de otorgar certidumbre al individuo sobre el alcance y permanencia de sus derechos y obligaciones frente al poder del Estado. Esto permite que el gobernado tenga los elementos necesarios para defenderse, ya sea ante las autoridades administrativas o ante la autoridad judicial, por medio de las acciones que las leyes establezcan¹⁸.

Hechos del caso.

31. V1 refiere que fue trabajadora de la SEV por casi treinta años. En el año de 2005 comenzó a sufrir dolor en las rodillas y tener contracturas musculares en la espalda, lo cual le impedía moverse. Ello empeoró en el año 2012 cuando las contracturas se presentaban con mayor frecuencia y empezó a sufrir de inflamación en las rodillas, lo cual le dificultaba desplazarse a su centro de trabajo¹⁹. Agrega que esto le generó limitaciones para continuar con sus labores. Por ello, el 30 de noviembre de 2014, causó baja de la SEV por invalidez.
32. Para acceder al pago del seguro institucional al que tiene derecho, la víctima entregó la documentación correspondiente a la Secretaría de Educación de Veracruz, quien inició los trámites el 10 de diciembre de 2014²⁰. Posteriormente dicha autoridad remitió la documentación a la

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.

¹⁸ Amparo directo 734/92. Sentencia de 20 de agosto de 1992, resuelta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

¹⁹ Fojas 065-066 del expediente.

²⁰ Fojas 225-226 del expediente.

Subdirección de Contrataciones Gubernamentales, Administración de Riesgos y Activos de la SEFIPLAN.

33. En el año 2016 mediante oficio [...] la Subdirección de Contrataciones Gubernamentales, Administración de Riesgos y Activos remitió el expediente del seguro de la víctima a la Dirección de Recursos Humanos de la SEV²¹.
34. A pesar de lo anterior, V1 no ha accedido al pago del seguro que le corresponde. Ella ha manifestado que la falta de pago representa un perjuicio en su contra, puesto que le ha impedido continuar con su tratamiento médico que la deje caminar sin las molestias que le impiden realizar sus actividades normales, sin mencionar que se continúa deteriorando su estado de salud²².
35. De conformidad con lo informado por la SEV, la suma asegurada del seguro institucional asciende a la cantidad de \$1,839,689.50 (un millón ochocientos treinta y nueve mil seiscientos ochenta y nueve pesos 50/100 M.N.).

La SEV no realizó los trámites necesarios para pagar el seguro institucional de V1.

36. De conformidad con los decretos publicados el 07 de enero de 2013²³ y 18 de octubre de 2016²⁴ en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la SEV absorbió la ministración del seguro institucional, quedando exentas del trámite y pago la Dirección de Administración y la Subdirección de Contrataciones, Administración de Riesgos y Activos de la SEFIPLAN. Lo anterior, en virtud de la magnitud de nómina del sector educativo, por lo que se precisó de la creación de un área especializada y dedicada exclusivamente a realizar los movimientos, trámites y cumplimiento de compromisos correspondientes a dicho sector en la propia Secretaría de Educación del Estado²⁵.
37. En efecto, con el decreto publicado en octubre de 2016, se derogó la fracción IV del artículo 4° 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. Así, la SEV debe programar, presupuestar, registrar y evaluar los recursos humanos, así como el pago de nóminas.

²¹ Foja 86 del expediente.

²² Véase escrito de queja de 22 de junio de 2022, fojas 65-66 del expediente.

²³ 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.

²⁴ Decreto que reforma y deroga disposiciones del diverso 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.

²⁵ Considerando IV del Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 18 de octubre de 2016.

38. Por su parte, la SEFIPLAN únicamente tiene injerencia en la ejecución del pago, de conformidad con los artículos 32 fracción XXIX²⁶ del Reglamento Interior de la SEFIPLAN²⁷, y 233²⁸ del Código Núm. 18 Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
39. Es por lo anterior que la SEFIPLAN remitió el expediente de la víctima a la SEV mediante oficio [...], para que continuara con los trámites de pago.
40. De conformidad con los artículos 158²⁹ y 158 Bis³⁰ del Código Financiero y los respectivos manuales que para el efecto emite la SEFIPLAN, corresponde a las unidades presupuestales entregar sus anteproyectos de presupuesto dentro de los primeros cinco días hábiles de octubre de cada año, en los que determinarán las previsiones del gasto y su calendarización.
41. Al respecto, la SEV a través de la Directora de Contabilidad y Control Presupuestal informó que, para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2018, 2019 y 2020, la Dirección de Recursos Humanos no le remitió ninguna información correspondiente a los Seguros de Vida³¹.
42. Aunado a ello es evidente que tampoco se consideró el pago del seguro de la víctima para el ejercicio Fiscal 2017. Ello porque la autoridad responsable omitió dicha información a pesar de que mediante oficio [...] se le requirió³².
43. En ese sentido, esta Comisión advierte que la SEV debió presupuestar el recurso para el pago del seguro de la víctima en los proyectos de presupuesto de egresos 2017, 2018, 2019 y 2020, los cuales de haber sido autorizados por el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, le hubieran permitido hacer frente a la obligación que tiene con la víctima³³.

²⁶ 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.

²⁷ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado, Núm. Ext. 425 de fecha 28 de diciembre de 2011. Última reforma por medio del decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado Núm. Ext. 226 de fecha 5 de junio del año 2020, disponible en: <http://sistemas3.cgever.gob.mx/normatividad/archivos/pdfs/11/1436.pdf>

²⁸ 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.

²⁹ Artículo 158. Las unidades presupuestales remitirán sus respectivos anteproyectos de presupuesto, dentro de los cinco primeros días hábiles del mes de octubre de cada año, a la Secretaría, con sujeción a las normas y estimaciones financieras que el Gobernador del Estado establezca por conducto de la Secretaría y cumpliendo con la Ley de Contabilidad, con la Ley de Disciplina y demás disposiciones aplicables.

³⁰ Artículo 158 Bis. En sus anteproyectos de presupuesto, las unidades presupuestales determinarán las previsiones del gasto y su calendarización de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto y demás clasificaciones que señale la Secretaría, para cada una de las categorías programáticas establecidas por ésta, y apegándose a lo preceptuado por la Ley de Contabilidad, por la Ley de Disciplina y demás disposiciones aplicables.

³¹ Foja 279 del expediente.

³² Fojas 242-243 del expediente.

³³ Decreto que reforma y deroga disposiciones del diverso 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.

44. Por otra parte, la SEV informó que, para materializar el pago del seguro de la víctima, solicitó el recurso en los anteproyectos de presupuesto de egresos relativos a los ejercicios fiscales 2021 y 2022³⁴. Además, mediante oficios [...] y [...] de 25 de mayo y 10 de agosto de 2022, respectivamente; la SEV solicitó al Secretario de Finanzas y Planeación del Estado una ampliación presupuestal y dictamen de suficiencia presupuestal para el pago del referido seguro. Sin embargo, no le ha sido autorizado el recurso.
45. En ese orden de ideas, si bien durante el transcurso del año 2021 y 2022, la SEV ha realizado acciones tendientes a materializar el pago del seguro de la víctima; han transcurrido más de 7 años sin que V1 haya recibido el pago del seguro al que tiene derecho como ex trabajadora de la SEV (inició los trámites el 10 de diciembre de 2014).
46. La pasividad con la que la SEV ha gestionado el pago del seguro institucional en referencia ha hecho ilusorio el derecho a la seguridad social de V1, desde que solicitó el pago de su seguro hasta el día de hoy, pues no se cumple con el fin por el cual fue creado: disponer de una fuente de ingreso para sufragar sus necesidades básicas³⁵.
47. En efecto, las afectaciones en la salud de la víctima, la imposibilitaron para seguir desarrollando sus labores³⁶ y repercuten de manera directa en su vida diaria. En consecuencia, le resulta imprescindible recibir el pago al que tiene derecho para poder contar con un ingreso que le auxilie en sus gastos médicos. Así, en tanto no se materialice el pago del seguro institucional, se actualiza una violación continuada al derecho humano a la seguridad social en relación con la seguridad jurídica de V1.

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

48. A toda violación de derechos humanos le sigue, necesariamente, el deber de reparar. Éste ha sido el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el inicio de sus funciones contenciosas, y prevalente hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente. El orden jurídico

³⁴ Véase foja 279 del expediente.

³⁵ 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". Disponible en: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/08_Cap04.pdf

³⁶ *Supra*, párrafo 42.

mexicano ha hecho suya esta norma del derecho internacional. En efecto, el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

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 No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos sufridas. Asimismo, de conformidad con su artículo 25, estas medidas comprenden la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.
51. En congruencia con lo anterior, y de conformidad con los artículos 4, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción VI y 115 de la Ley No. 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, deberá realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (en adelante la CEEAIV), para que la víctima sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas (REV). Esto, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.
52. 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. 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.
54. 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 tienen derecho a la restitución en sus derechos conculcados. Por

ello, la SEV deberá realizar los trámites y gestiones necesarias que permitan obtener recursos para materializar el pago del seguro institucional a favor de V1.

Satisfacción

55. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de las reparaciones y buscan resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas.
56. Por ello, con base en los artículos 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.
57. Si bien, el artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 39 de la Ley homóloga para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establecen un término de tres años para ejercer la facultad de sancionar a los servidores públicos; las violaciones a derechos humanos determinadas en la presente Recomendación son hechos y/u omisiones de tracto sucesivo, lo que deberá tomarse en cuenta para el ejercicio de las atribuciones correspondientes.

Garantías de no repetición

58. 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 eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, las cuales comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.
59. 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 benefician a la sociedad en general.
60. 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 y seguridad jurídica, 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.

61. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

IX. PRECEDENTES

62. Esta Comisión se ha pronunciado sobre la relevancia de garantizar el derecho a la seguridad social y la seguridad jurídica. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 07/2022, 12/2022, 17/2022, 22/2022, 29/2022 y 45/2022.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

63. Por lo antes 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; 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° 053/2022

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

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

- a) Reconocer la calidad de víctima a V1 y realizar los trámites y gestiones necesarias ante CEEAIV para que la víctima sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas (REV). Esto, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención. Lo anterior, 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) Realizar los trámites y gestiones necesarias que permitan obtener recursos para que se realice el pago del seguro institucional a V1. De conformidad con el artículo 60 fracción II de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- c) Con base en los artículos 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá dar vista a su órgano interno de control para iniciar, a la brevedad y de forma diligente, un procedimiento disciplinario y/o administrativo en contra de todos los servidores públicos que incurrieron en conductas violatorias de derechos humanos demostradas en el presente caso. En el supuesto de que ya exista un procedimiento substanciado por los mismos hechos, éste deberá concluirse en un plazo razonable y resolver lo que en derecho corresponda. Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta que las violaciones acreditadas son de tracto sucesivo.
- 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 y seguridad jurídica. Así mismo, deberá evitarse que cualquier servidor público adscrito a la Secretaría de Educación de Veracruz incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- e) Se evite cualquier acción u omisión que revictimice V1.

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 4 de Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 181 de su Reglamento Interno, se le hace 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 de Ignacio de la Llave, 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 CEEAIV, 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 Número 259, incorpore al registro estatal de víctimas a V1, con la finalidad de que tenga acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral.

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

Presidenta

Dra. Namiko Matsumoto Benítez