



Expediente: CEDHV/2VG/DOQ/0474/2021

Recomendación 066/2023

Caso: Retardo injustificado en el pago de seguro de vida institucional.

Autoridades Responsables: Secretaría de Educación de Veracruz de Ignacio de la Llave

Víctima: V1

Derecho humano violado: Derecho a la seguridad jurídica

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE	2
CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA	2
DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN	3
I. RELATORÍA DE LOS HECHOS	3
SITUACIÓN JURÍDICA	4
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS	4
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	5
V. HECHOS PROBADOS	5
VI. OBSERVACIONES	5
VII. DERECHOS VIOLADOS.....	7
DERECHOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA.	7
VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO	12
IX. PRECEDENTES	14
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	15
RECOMENDACIÓN N° 066/2023	15

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa de Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a once de septiembre del dos mil veintitrés, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente número **CEDHV/2VG/DOQ/0474/2021**¹, 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 suscrita² constituye la **RECOMENDACIÓN 066/2023**, que se dirige a la autoridad siguiente, en carácter de responsable:

2. A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, de conformidad con los artículos 21 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³; 16 fracción II de la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁴; 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado⁵ y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁶.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. De conformidad con los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67 y 68 fracciones I, III, V, VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley Núm. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley Núm. 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 39 de la Ley Núm. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la presente Recomendación se menciona el nombre y datos de la parte quejosa, toda vez que no existió oposición de su parte.

¹ Nomenclatura asignada con fundamento en los artículos 11 y 28 fracciones II y VI de la Ley General de Archivos y en cumplimiento a la circular N° CEDHV/UAR/04/2023 de 01 de Marzo de 2023 signada por el Encargado de la Unidad de Archivos de este Organismo.

² 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.

³ 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.

⁴ Artículo 16. Son autoridades educativas estatales... II. El Secretario de Educación del Poder Ejecutivo del Estado.

⁵ Artículo 4. "Al frente de la Secretaría de Educación de Veracruz estará el Secretario..."

⁶ 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 LOS HECHOS

5. El 07 de diciembre de 2021, esta Comisión Estatal recibió el escrito de queja signado por el C. V1, a través del cual manifestó lo siguiente:

“ El que suscribe V1... por medio del presente interpongo formal queja en contra de los servidores públicos que resulten responsables adscritos a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ, por los siguientes hechos:

HECHOS: -----

El 24 de octubre del año 2018, comenzamos con los trámites del Seguro Institucional derivado del fallecimiento de mi padre el hoy finado [...]... que falleció el día lunes 06 de agosto del año 2018, acudimos al departamento que se encarga de gestionar lo de los Seguros Institucionales, metimos los documentos y parecía que todo iba en orden, hasta que, paso un año y no recibimos respuesta aunque íbamos a solicitar informe sobre el trámite, y el personal del departamento antes citado solo nos daba largas; recientemente, cuando preguntábamos por teléfono, nos decían que ya habían enviado el expediente al Organismo encargado de dispensar los pagos, y cuando marcábamos al Organismo encargado de dispensar los pagos, nos decían que la Secretaria de Educación de Veracruz no había enviado ningún expediente referente al Seguro Institucional de mi padre, cuando anteriormente ya en la SEV nos habían dicho que ya lo habían enviado, derivado de lo anterior, hago mención que yo dependo económicamente de mi abuelita y esta demorada en el trámite del seguro institucional me ha causado una afectación económicamente, ya que también actualmente estoy cursando estudios superiores de ingeniera en alimentos en la Universidad Veracruzana. -----

Por lo expuesto y fundado, a Usted C. Titular de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, atentamente pido se sirva: -----

PRIMERO: Tenerme por presentada en los términos del presente escrito, interponiendo formal queja en contra de los servidores públicos que resulten responsables adscritos a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ; por los hechos antes narrados.”⁷ [Sic] -----

6. Mediante acta circunstanciada de 08 de diciembre del 2021, una Visitadora Auxiliar de este Organismo, hizo constar lo que se transcribe a continuación:

“...En la Ciudad de Xalapa, Veracruz, siendo las once horas con veinte minutos... HAGO CONSTAR: Que con esta fecha y hora se presentó en estas oficinas VI..., quien es peticionario dentro del expediente número DOQ/0474/2021, quien en este acto aclara y precisa que es su deseo presentar formal queja en contra de servidores públicos adscritos a la Secretaria de Finanzas y Planeación del Estado, así como ya lo había manifestado en su escrito presentado en este Organismo, contra personal adscrito a la Secretaria de Educación de Veracruz, el cual ratifica en este momento, ya que presume violaciones a sus derechos humanos en su agravio...”⁸-----

⁷ Foja 5 del expediente.

⁸ Foja 14 del expediente.

SITUACIÓN JURÍDICA

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

7. La competencia de esta Comisión está fundamentada 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.

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 jurídica.

9.2 En razón de la **persona** *–ratione personae–*, porque las presuntas violaciones se atribuyen a servidores públicos de la Secretaría de Educación de Veracruz (en adelante SEV) y de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado (en adelante SEFIPLAN).

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

9.4 En razón del **tiempo** *–ratione temporis–*, en virtud de que el quejoso entregó la documentación para el pago del seguro en fecha 24 de octubre de 2018 y solicitó la intervención de este Organismo el 07 de diciembre de 2021, sin que se considere extemporánea la queja pues los efectos de las omisiones son de tracto sucesivo, en tanto no se cubra el monto total de las prestaciones que reclama. Por lo tanto, la queja se considera presentada dentro del término que señala el artículo 121 del Reglamento Interno que rige a este Organismo.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

10. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, de conformidad con la normatividad aplicable, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar los elementos de prueba que permitieran a esta Comisión, determinar si las omisiones investigadas constituyeron o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, los puntos a dilucidar son:

10.1 Si la SEV y la SEFIPLAN han realizado los trámites correspondientes de acuerdo a su competencia para pagar el Seguro de Vida Institucional al que tiene V1 como beneficiario de [...].

10.2 Si lo anterior viola el derecho a la Seguridad Jurídica de V1.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

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

11.1 Se recibió la solicitud de intervención de V1.

11.2 Se solicitaron informes a la SEFIPLAN y a la SEV.

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

V. HECHOS PROBADOS

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

- La SEV no realizó los trámites correspondientes para pagar el seguro de vida a V1 como beneficiario de [...].
- Lo anterior viola el derecho a la seguridad jurídica de V1 como beneficiario del [...].
- No se acredita que la SEFIPLAN sea responsable de realizar los trámites para el pago del Seguro de Vida Institucional. Ello en razón de que el 18 de octubre de 2016 la SEV absorbió la administración de los Seguros Institucionales⁹.

VI. OBSERVACIONES

13. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato

⁹ Publicado el 18 de octubre de 2016 en la Gaceta Oficial del Estado, número extraordinario 416 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.

constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo¹⁰.

14. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual –ni penal, ni administrativa– de los servidores públicos involucrados, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial;¹¹ mientras que en materia administrativa tratándose de faltas no graves es competencia de los Órganos Internos de Control. Para las faltas administrativas graves¹², lo será el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz¹³.

15. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos que comprometen la responsabilidad institucional del Estado¹⁴.

16. En este sentido, el estándar probatorio que rige en el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se verificaron acciones u omisiones que permitieron la perpetración de esas violaciones, o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida¹⁵.

17. De conformidad con el artículo 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 4 fracción III de la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 172 del Reglamento Interno, 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.

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. Artículo 3 fracción IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y 2 fracción III, 6,7 y 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹³ Véase: Gaceta Oficial del Estado, *DECRETO NÚMERO 247 POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE*, de 19 de diciembre de 2022, Núm. Ext. 502, transitorio segundo, disponible en: https://sisditi.segobver.gob.mx/siga/doc_gaceta.php?id=4999.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.



18. Estas violaciones ocurren mediante el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, imponen a todas las autoridades del Estado Mexicano.

19. En el presente caso, esta Comisión estima pertinente plantear una Recomendación, y no una Conciliación. 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 artículo 160 del Reglamento Interior no establece un deber de plantear Conciliaciones. Ello limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.

21. Al contrario, las Recomendaciones son el principal instrumento con el que los Organismos públicos defensores de derechos humanos cuentan para cumplir con sus objetivos legales y constitucionales. Las Recomendaciones no están reservadas a los casos en los que se acrediten violaciones especialmente graves; de hecho, ante la acreditación de violaciones a derechos humanos –cualquiera que sea su naturaleza emitir Recomendaciones es la regla general, y emitir Conciliaciones la excepción.

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. DERECHOS VIOLADOS

DERECHOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA.

23. 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 la certeza, protección, firmeza, claridad y aplicación de las normas jurídicas. Para ello, exige que todas las autoridades realicen sus actividades de acuerdo con la legislación vigente y dentro de los límites de su jurisdicción.

24. Esto tiene la finalidad de otorgar certidumbre al gobernado sobre el alcance y permanencia de sus derechos y obligaciones frente al Estado; es decir, proporcionar a la persona los elementos necesarios para que esté en condiciones de defender sus derechos.¹⁶

¹⁶ Amparo Directo 734/92. Sentencia de 20 de agosto de 1992, resuelta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

25. El concepto de seguridad jurídica tiene dos dimensiones: la primera se relaciona con la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de las acciones individuales frente al poder público; y la segunda, de carácter procedimental, se refiere al respeto de la organización y funcionamiento del Estado de derecho. Esto es, a la sujeción de los poderes públicos a la normatividad vigente.

26. Se trata de un derecho que otorga certeza de que el poder público no actuará arbitrariamente, pues sus acciones deben encontrar sustento en la legislación vigente para generar un acto de molestia en la esfera jurídica de una persona, sin que se vulneren sus derechos humanos; o bien, que no será omiso respecto de sus obligaciones legales, frente a situaciones previstas en las normas.¹⁷

27. En lo medular, este derecho permite que las personas sepan qué es lo que la autoridad puede hacer y qué no puede dejar de hacer.

1. Hechos del caso.

28. En el caso, V1 es beneficiario del seguro institucional de vida que correspondió a su padre [...], quien fue trabajador de la SEV y falleció el 06 de agosto de 2018¹⁸. Por ello, en fecha 24 de octubre de 2018, inició el trámite correspondiente ante la SEV para acceder al pago del seguro de vida institucional, presentando la documentación requerida al Departamento de Administración de Personal Estatal de la SEV¹⁹.

29. Sin embargo, a la fecha en que se emite la presente Recomendación, no se ha llevado a cabo el pago del mencionado seguro que, de acuerdo con los informes rendidos por la SEV²⁰, corresponde a la suma asegurada de \$[...] ([...]).

2. La presunta responsabilidad de la SEFIPLAN para pagar el seguro institucional de [...].

30. De acuerdo con el Manual de Procedimientos del Departamento de Administración de Riesgos de la SEFIPLAN²¹ y el decreto extraordinario 416, publicado el 18 de octubre de 2016 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave²², hasta esa fecha, para el pago de la indemnización del Seguro Institucional del sector educativo de la SEV correspondía a la SEFIPLAN recabar la documentación para integrar el expediente del beneficiario (a) y gestionar el pago del seguro.

¹⁷ SCJN. Pleno. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Registro IUS 200080.

¹⁸ Foja 13 del expediente.

¹⁹ Foja 36 punto I del expediente.

²⁰ Véase foja 118 del expediente.

²¹ Véase: *Manual de Procedimientos del Departamento de Administración de Riesgos*, de junio de 2016, emitido por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, p. 78. Disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/2/2011/12/MP-Departamento-de-Administraci%C3%B3n-de-Riesgos.pdf>

²² Publicado el 18 de octubre de 2016 en la Gaceta Oficial del Estado, número extraordinario 416 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.

31. En efecto, en el decreto publicado el 18 de octubre de 2016 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave²³, se estableció que derivado de la magnitud de la nómina del sector educativo, era necesaria 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 SEV²⁴.

32. Asimismo, el decreto en comento derogó la fracción IV del artículo 4²⁵ 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 Veracruz²⁶. En consecuencia, es deber de la SEV programar, presupuestar, registrar y evaluar los recursos humanos, así como el pago de nóminas, quedando exenta de dicho proceso la Subdirección de Contrataciones Gubernamentales, Administración de Riesgos y Activos de la Dirección General de Administración de la SEFIPLAN.

33. Por lo tanto, la SEFIPLAN únicamente tiene injerencia en la ejecución del pago, de conformidad con los artículos 32 fracción XXIX²⁷ del Reglamento Interior de la SEFIPLAN²⁸, y 233²⁹ del Código Núm. 18 Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Esto es, efectuará pagos con base en el Dictamen de Suficiencia presupuestal que emita la Secretaría, previa solicitud de las dependencias.

34. De acuerdo con lo anterior, tomando en consideración que el quejoso inició el trámite de solicitud de pago ante la SEV el 24 de octubre de 2018, la obligación de gestionar y ejecutar el pago del seguro de vida institucional corresponde a la SEV y no a la SEFIPLAN. Por tal motivo, no se acredita que la SEFIPLAN haya sido omisa en gestionar y tramitar el pago del seguro de V1.

3. Sobre los ejercicios fiscales 2019 y 2020 de la SEV.

35. Esta Comisión advierte que, para garantizar la seguridad jurídica de la víctima, corresponde a la SEV presupuestar el pago del seguro al que tiene derecho, aunque la efectividad de su materialización

²³ Ídem.

²⁴ Considerando IV del Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 18 de octubre de 2016.

²⁵ **Artículo 4.** El Programa de Consolidación de los Servicios Personales es de observancia obligatoria para las siguientes Dependencias: [...] IV. Secretaría de Educación [...]

²⁶ Publicado el 07 de enero de 2013, en la Gaceta Oficial del Estado, número extraordinario 009, 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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. 200 TOMO III, de fecha 20 de mayo de 2022., disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2022/06/REGLAMENTO-INTERIOR-DE-LA-SECRETARIA-DE-FINANZAS-Y-PLANEACION-may-2022.pdf>

²⁹ 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.

dependa del Poder Legislativo. Esta omisión vuelve ilusorio el derecho a la seguridad jurídica de la víctima.

36. En efecto, el Reglamento Interior de la SEV³⁰, establecía en sus artículos 13 fracción III³¹ y 14 fracción XXVI³² que la Secretaría, a través de las correspondientes áreas administrativas, tenía la obligación de formular los anteproyectos de programas y del presupuesto del área a su cargo; y gestionar los recursos y tramitar las modificaciones programáticas y presupuestales.

37. Por su parte, el Código número 18 Financiero de Veracruz en sus artículos 158³³ y 158 Bis³⁴ señala que 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. Esto de conformidad con las normas financieras del Estado, la Ley General de Contabilidad, la Ley de Disciplina y demás normativa aplicable.

38. En ese sentido, cuando la víctima inició su trámite ante la SEV (24 de octubre de 2018), el momento para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos 2019 ya había transcurrido. Por ello, la SEV tenía la obligación de presupuestar la cantidad adeudada a la víctima para el ejercicio fiscal 2020.

39. Pese a lo anterior, la SEV no consideró presupuestar para el ejercicio fiscal en mención, el recurso para el pago del seguro de vida institucional en favor de V1 como beneficiario de quien en vida respondió al nombre de [...] que, de haber sido autorizado por el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, le hubiera permitido hacer frente a la obligación que tiene con la víctima. Es decir, la SEV no cumplió con el trámite encaminado a la obtención del recurso para pagar el seguro institucional a la víctima.

³⁰ Abrogado por el Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, número extraordinario 110, de 18 de marzo de 2022, mediante el cual se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Veracruz.

³¹ Artículo 13. El Oficial Mayor, los Directores Generales, los Coordinadores, los Directores, los Subdirectores, Jefes de Departamento y Jefes de Oficina tendrán las siguientes atribuciones genéricas: [...] III. Formular los dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados; así como los anteproyectos de programas y del presupuesto del área a su cargo, y gestionar los recursos que sean necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones que tengan encomendadas; [...]

³² **Artículo 14.** La Oficialía Mayor estará adscrita directamente al Titular de la Secretaría, y para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las Subdirecciones de Recursos Humanos, Nóminas, Recursos Financieros, Contabilidad y Control Presupuestal, Adquisiciones, Arrendamiento y Mantenimiento de Inmuebles, Servicios Generales, Informática, Normatividad y de Innovación y Calidad y de los departamentos de Nómina Estatal y Federal, Recursos Humanos Estatal y Federal, y de las jefaturas de oficina correspondientes y tendrá las siguientes atribuciones: [...] XXVI. Autorizar, de acuerdo con las normas legales y demás disposiciones aplicables, el ejercicio del presupuesto, así como tramitar y registrar las modificaciones programáticas y presupuestales que se autoricen;

³³ 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.

³⁴ 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.

40. En efecto, del informe la Directora de Contabilidad y Control Presupuestal de la SEV se tiene que en el ejercicio Fiscal 2020, la Dirección de Recursos Humanos no envió información correspondiente a los seguros de vida de personal estatal, por ello el pago de éstos no fue contemplado en el Anteproyecto de ese Ejercicio Fiscal³⁵.

4. Sobre los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023.

41. En relación a los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023 la SEV informó que solicitó recursos para el pago de los seguros institucionales en los respectivos Anteproyectos de Presupuesto de Egresos, mediante el “Formato de Requerimiento Presupuestal (Recursos Adicionales)”, pero que éstos no fueron autorizados³⁶. No obstante, no remitió a este Organismo las constancias que acrediten su dicho, limitándose a remitir copia del Formato antes mencionado, el cual no cuenta con el sello de recibido del Congreso del Estado.

42. De igual manera, la SEV informó que solicitó a la SEFIPLAN mediante oficio No. SEV/OM/1675/2022³⁷ de fecha 28 de junio de 2022 una ampliación presupuestal y la emisión del Dictamen de Suficiencia Presupuestal por la cantidad de \$[...] ([...]), para el pago del seguro de la víctima. No obstante, mediante el oficio SSE/1157/2022³⁸, la SEFIPLAN le informó que el presupuesto de egresos para el Ejercicio Fiscal 2022, aprobado por el H. Congreso del Estado, no contaba con los márgenes presupuestales necesarios para otorgar recursos adicionales a los originalmente autorizados. Por lo cual la SEV debía implementar mecanismos de análisis presupuestal, para hacer uso de disponibilidades presupuestales susceptibles de reducción del gasto público; y le indicó que quedaba a la espera de los movimientos presupuestales.

43. A pesar de lo anterior, mediante oficio SEV/OM/2096/2022³⁹ de fecha 10 de agosto de 2022, la SEV volvió a solicitar a la SEFIPLAN, la ampliación presupuestal y la emisión del Dictamen de Suficiencia Presupuestal para el pago del seguro. Dicha solicitud fue nuevamente negada por la SEFIPLAN mediante oficio SSE/1370/2022⁴⁰.

44. En ese sentido, en el presente asunto la SEV no informó que haya realizado alguna adecuación a su presupuesto para hacer frente a la obligación de pagar el seguro de vida institucional al que tiene derecho V1.

45. Al respecto, este Organismo considera que si bien no es una obligación de la SEV tramitar las modificaciones presupuestales que se autoricen para cumplir con el pago del seguro de vida

³⁵ Foja 104 del expediente.

³⁶ Foja 104 del expediente.

³⁷ Foja 70 y 105 del expediente.

³⁸ Foja 72 y 107 del expediente.

³⁹ Foja 71 y 106 del expediente.

⁴⁰ Foja 74 y 108 del expediente.

institucional a favor de las víctimas; es una atribución con la que cuenta que, de ejercerla⁴¹, le podría permitir cumplir con la obligación que tiene con la víctima. No obstante, la SEV no la ha ejercido.

46. En ese orden de ideas, han transcurrido más de cuatro años desde que V1, solicitó el pago del seguro de vida institucional como beneficiario de [...], sin que la SEV haya implementado las medidas idóneas que le permitan obtener recursos para realizar el pago.

5. Conclusiones

47. Como quedó acreditado; **a)** La SEV no presupuestó en el ejercicio fiscal 2020 el pago del seguro de vida institucional a favor de la víctima; **b)** en los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023 la SEV no realizó adecuaciones presupuestales (reducciones a otras partidas), para pagar el adeudo a la víctima, como se lo sugirió SEFIPLAN. **e)** A más de cuatro años de que la SEV tiene el expediente integrado para pagar a la víctima el seguro de vida institucional, V1 como beneficiario de [...], no ha podido cobrar el seguro referido, mismo que asciende a la cantidad de a \$[...] ([...]).

48. Lo anterior, viola el derecho a la seguridad jurídica de la víctima reconocido por el artículo 16 de la CPEUM.

VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

49. A toda violación de derechos humanos le sigue, necesariamente, el deber de reparar. Este ha sido el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el inicio de sus funciones contenciosas,⁴² y prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente.⁴³ El orden jurídico mexicano ha hecho suya esta norma del derecho internacional. En efecto, el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

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

50. 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.

⁴¹ Véase. Artículo 14 fracción XXVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Veracruz. Abrogado por el Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, número extraordinario 110, de 18 de marzo de 2022. Y Artículo 14 fracción XXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Veracruz vigente.

⁴² Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25.

⁴³ Corte IDH. Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 126.

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

51. 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.

52. En congruencia con lo anterior, y de conformidad con los artículos 4, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 105 fracción II, 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 VI. 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.

53. 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

54. 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.

55. 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, en el ámbito de sus atribuciones, deberá realizar los trámites y gestiones necesarias que permitan realizar el pago del seguro de vida institucional a favor de VI como beneficiario de [...].

Satisfacción

56. 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.

57. Por ello, con base en los artículos 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Secretaría de Educación de Veracruz, deberá iniciar a la brevedad y de forma diligente, un procedimiento disciplinario y/o administrativo para determinar el alcance de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados, por las conductas violatorias de derechos

humanos demostradas en el presente caso. El procedimiento deberá resolver lo que en derecho corresponda, en un plazo razonable.

58. 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 omisiones de tracto sucesivo, lo que deberá tomarse en cuenta para el ejercicio de las atribuciones correspondientes.

Garantías de no repetición

59. 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.

60. 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.

61. Por lo anterior, la SEV deberá capacitar a los servidores públicos involucrados, en materia de defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, concretamente el derecho a la 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.

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

IX. PRECEDENTES

63. Esta Comisión se ha pronunciado sobre la relevancia de garantizar el derecho a la seguridad jurídica. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones, 17/2022, 22/2022, 29/2022, 39/2022, 45/2022, 53/2022, 68/2022, 07/2023, 32/2023, 48/2023, 49/2023 y 56/2023.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

64. Por lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II, incisos b) y c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 3, 4 fracción III, 6 fracción IX y demás aplicables de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz de Ignacio de la Llave; 5, 15, 16, 25, 176 fracción VI y demás relativos de su Reglamento Interno, se estima procedente emitir la siguiente:

RECOMENDACIÓN N° 066/2023

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 de V1; y realizar los trámites y gestiones necesarias ante la CEEAIV para que se incorpore 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, 105 fracción II, 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 realizar el pago del seguro de vida institucional a V1 como beneficiario de [...]. 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 el derecho humano a la seguridad jurídica. Asimismo, deberá evitarse que cualquier servidor público adscrito a esa Secretaría, incurran 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 a 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 fracción IV 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 II, 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