



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

Expediente CEDHV/1VG/ DAV/0287/2020

Recomendación 39/ 2024

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

Autoridades Responsables: Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado
Secretaría de Educación de Veracruz

Víctima: V1

Derechos humanos violados: Derecho a la seguridad social

| | |
|---|-----------|
| PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE..... | 2 |
| CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA | 2 |
| 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..... | 5 |
| IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN | 5 |
| V. HECHOS PROBADOS..... | 5 |
| VI. OBSERVACIONES | 6 |
| VII. DERECHOS VIOLADOS..... | 7 |
| DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL | 7 |
| VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO..... | 13 |
| IX. PRECEDENTES | 16 |
| X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS..... | 16 |
| RECOMENDACIÓN N° 39/2024 | 16 |

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los catorce días de mayo de dos mil veinticuatro, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución o CPEUM); 4 y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16 y 177 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, constituye la **RECOMENDACIÓN 39/2024**, 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 del Estado de Veracruz, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

I. RELATORÍA DE LOS HECHOS

6. El diecisiete de marzo del año dos mil veinte, se recibió en este Organismo Estatal un escrito de queja signado por la V1¹ señalando hechos que considera violatorios de sus derechos humanos, atribuibles a personal de la Secretaría de Educación de Veracruz y Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, manifestando lo siguiente:

“[...] 1.- informo a usted que en abril del año 2013 por razones de incapacidad debidamente dictaminada obtuve pensión por invalidez de parte del patrón Secretaría de Educación de Veracruz.

2.- Decir a usted que a la fecha, mi condición física y de salud son deplorables ya que padezco [...], males que originaron mi invalidez en el trabajo.

3.- Informo a usted que, tanto la SEV como SEFIPLAN me tienen pendiente de pago el concepto de seguro de vida institucional por invalidez desde el año 2013, o sea poco más de 6 años de atraso. El importe que debo recibir es de \$[...], de los cuales, el 14 de enero de 2016 me abonaron \$[...], con cheque de Banorte que me permito anexar. Y en ese sentido, tengo un saldo a mi favor de \$[...]. ([...] M.N.).

4.- Doctora Namiko, desde la fecha de mi retiro como trabajadora activa de la SEV y hasta este momento, he luchado mucho por enfrentar mis enfermedades y seguir con vida, lo cual me ha generado y digo a la fecha con un gasto en médico y medicinas que apenas si me alcanza con el recurso de mi pensión.

5.- Por esa razón, le solicito encarecidamente que intervenga ante la SEV y SEFIPLAN que me hagan favor de liquidar mi seguro institucional para seguir luchando por mejorar mi calidad de vida, ese dinero me es urgente porque lo aplicaré para seguirme tratando las enfermedades descritas [...].” [sic]

ANEXOS:

6.1. Cheque de fecha catorce de enero del año dos mil dieciséis², emitido en favor de la V1, por la cantidad de \$[...]. ([...] M.N.).

6.2. Formato denominado “*Documentos necesarios para el trámite de pago del seguro de vida institucional por invalidez*”³ a nombre de V1, recibido por la Secretaría de Educación de Veracruz el once de junio del año dos mil trece.

¹ Fojas 2-3 del Expediente.

² Foja 5 del Expediente.

³ Foja 6.

SITUACIÓN JURÍDICA

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

7. 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.

8. 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.

9. 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:

9.1. En razón de la **materia** —*ratione materiae*—, al considerar que se trata de hechos de naturaleza formal y materialmente administrativa que pueden ser constitutivos de violaciones al derecho a la seguridad social.

9.2. 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, es decir, ambas autoridades de carácter estatal.

9.3. En razón del **lugar** —*ratione loci*—, porque los hechos ocurrieron dentro del territorio del Estado de Veracruz, específicamente en el municipio de Xalapa.

9.4. En razón del **tiempo** —*ratione temporis*—, ya que, si bien los hechos iniciaron en junio del año dos mil trece (fecha en que la SEV recibió documentación para realizar el trámite de pago del seguro institucional por invalidez) y la queja fue interpuesta en marzo del año dos mil veinte, 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 momento⁴ en tanto no se materialice el pago del seguro por invalidez al que tiene derecho la V1.

⁴ P.J.F. “**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**”

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

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

10.1. 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 sus competencias— para pagar íntegramente el Seguro Institucional por Invalidez al que es acreedora la V1.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

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

11.1. Se recibió la queja de la V1.

11.2. Se solicitaron informes a la Secretaría de Educación de Veracruz y a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.

V. HECHOS PROBADOS

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

- La Secretaría de Educación de Veracruz no ha pagado en su totalidad el Seguro Institucional por Invalidez al que es acreedora la V1, y la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado no realizó los trámites pertinentes durante el periodo en el que fue la autoridad responsable de dicho trámite.

VI. OBSERVACIONES

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

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.

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, las Secretarías de Finanzas y Planeación y de Educación de Veracruz violaron el derecho a la seguridad social de la V1, al no haber pagado la totalidad del Seguro Institucional por Invalidez al que es acreedora, situación que se ha mantenido por más de diez años, desde que fuera entregada la documentación correspondiente a la SEV⁹ y posteriormente a la SEFIPLAN¹⁰.

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. 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.

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

21. 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

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

22. 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 la sociedad en general¹¹.

23. La Declaración Universal de los Derechos Humanos refiere en su artículo 22 que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la *seguridad social*, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado,

⁹ Párrafo 6.2. *supra*.

¹⁰ Evidencia 12.4.

¹¹ Marquet Guerrero, Porfirio. Protección, previsión y seguridad social en la Constitución Mexicana. Revista Latinoamericana de Derecho Social. 2006. Páginas 69-89.

la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables para su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad.

24. En el mismo tenor, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, a través de las Resoluciones 47/5, 8/98 y en la Observación General número 6 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, contempla y desarrolla los derechos económicos, sociales y culturales de las personas adultas mayores, consideradas así a partir de los sesenta años o más, donde se destaca la necesidad de adoptar medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad, ya que el derecho a la seguridad social reconoce de manera implícita el derecho a las prestaciones de vejez, pues el término “*seguridad social*” incluye de forma implícita los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas¹².

25. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el derecho humano a la seguridad social comprende: “[...] *la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia [...]*”¹³.

26. Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que “*toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia*”¹⁴.

27. El Protocolo Adicional a 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.

28. Ahora bien, 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

¹² CNDH. Recomendación 202/2022 del 31 de octubre de 2022, p. 23.

¹³ Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Suiza, Ginebra, OIT, 2003, p. 1, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.

¹⁴ Artículo XVI. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

enfermedad, *invalidéz*, 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 cargo¹⁵.

Responsabilidad de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado

29. En el presente caso, V1 señaló haber entregado en junio del año dos mil trece ante la SEV la documentación necesaria para el trámite del *seguro institucional por Invalidez* al que tiene derecho como extrabajadora. También precisó que, aunque ha insistido en diversas ocasiones en el pago correspondiente, a más de diez años no ha podido cobrar la totalidad de dicha prestación.

30. En efecto, V1 está reconocida como acreedora del Seguro Institucional por Invalidez por la cantidad de \$[...] ([...] M.N.). Si bien a la fecha le fue otorgado un pago parcial por \$[...] ([...] M.N.)¹⁶, aún se le adeudan \$[...] ([...] M.N.).

31. La Secretaría de Educación de Veracruz precisó que en junio del año dos mil quince envió la documentación relativa al seguro de la víctima a la Secretaría de Finanzas y Planeación para el trámite correspondiente¹⁷.

32. SEFIPLAN informó que por tratarse de un asunto que fue tramitado en *administraciones pasadas*, no contaba con los antecedentes al respecto¹⁸. Sin embargo, detalló que dentro de su Sistema de Gestión Electrónica de Oficios se localizó el número SCGARA/1203/2018 del mes de junio del año dos mil dieciocho¹⁹, a través del cual se remitió a la Dirección de Recursos Humanos de la SEV el expediente de V1.

33. En tales circunstancias, es posible establecer objetiva y razonadamente que la Secretaría de Finanzas y Planeación tuvo en su poder desde el año dos mil quince²⁰ la documentación relativa al Seguro Institucional por Invalidez de V1.

34. La Secretaría de Finanzas mencionó además que, de acuerdo al 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, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. Ext. 09 de fecha trece de enero del año dos mil trece, efectivamente era la autoridad responsable en la integración de los expedientes para el pago de seguros.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 39º periodo de sesiones Ginebra, 5 a 23 de noviembre de 2007. Observación General nO. 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9) párr. 2.

¹⁶ Párrafo 6.1. y Evidencia 12.2.

¹⁷ Evidencia 12.4.

¹⁸ Evidencia 12.5.

¹⁹ Evidencia 12.5.1.

²⁰ Tal y como lo informó la Secretaría de Educación de Veracruz Evidencia 12.4.

35. También especificó que, derivado de una reforma en el año dos mil dieciséis²¹, fue la SEV quien asumió la responsabilidad de tramitar y ejecutar los pagos a los que tienen derecho sus extrabajadores

36. Lo anterior demuestra —*contrario sensu*— que en la fecha en que esa SEFIPLAN recibió (a través de la SEV) y resguardó la documentación de la víctima (en el mes de junio del año dos mil quince) era la autoridad competente para tramitar y liquidar el seguro institucional por invalidez al que es acreedora V1.

37. Aproximadamente un año después, dicha atribución fue asumida por la Secretaría de Educación (dieciocho de octubre del año dos mil dieciséis); sin embargo, la SEFIPLAN tardó más de dos años²² en remitir el trámite a la SEV sin justificar la demora.

38. Al respecto, la Secretaría de Educación informó que para el año en que se emitió la invalidez de V1 no existía contrato vigente con alguna aseguradora para cubrir los siniestros, situación que, señaló, era facultad exclusiva de la Secretaría de Finanzas y Planeación²³, motivo por el cual dicha prestación no pudo ser liquidada en su momento.

39. Si bien esta CEDHV advierte que a la fecha de la emisión de la presente Recomendación, SEFIPLAN carece de facultades legales para atender el pago al que tiene derecho la V1, lo cierto es que tuvo responsabilidad de efectuar el referido pago durante el tiempo en que resguardó la documentación de la víctima²⁴, la cual envió a la SEV hasta el mes de junio del año dos mil dieciocho, es decir, incurrió en dilación de aproximadamente tres años, hecho con el cual terminó haciendo nugatorio el derecho a la seguridad social de V1.

Falta injustificada de pago por parte de la Secretaría de Educación de Veracruz

40. 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.

41. Como se señaló en párrafos *supra*, V1 fue trabajadora de la Secretaría de Educación de Veracruz; causando baja por invalidez en el año dos mil trece, al padecer [...], [...] y [...]; imposibilitándola para seguir laborando.

²¹ Gaceta Oficial No. 416 de fecha dieciocho de octubre del año dos mil dieciséis.

²² Evidencia 12.5.1.

²³ Evidencias 12.2. y 12.4.

²⁴ Desde el mes de junio del año dos mil quince. Si bien, durante este lapso, a la V1 se le otorgó un pago parcial por la cantidad de \$[...] ([...] M.N.), lo cierto, es que el Seguro Institucional por Invalidez no fue liquidado.

42. En junio del año dos mil trece, la víctima solicitó a la SEV el pago del seguro institucional al que tiene derecho; sin embargo, a la fecha de emisión de la presente —a más de diez años—, éste no se ha materializado en su totalidad.

43. La víctima señaló ante esta CEDHV que el importe del seguro institucional al que tiene derecho le es indispensable para tratar los padecimientos que la aquejan y por los cuales se emitió su invalidez para laborar.

44. La Secretaría de Educación de Veracruz reconoció que V1 inició su trámite en junio del año dos mil trece²⁵, especificando que el saldo total adeudado y, de acuerdo al último talón de pago anterior a la fecha del siniestro, era por la cantidad de \$[...] ([...] M.N.), teniendo un saldo a favor actualmente por \$[...] ([...] M.N.)²⁶.

45. La SEV señaló que al momento de la baja por invalidez de V1 no existía contrato vigente con ninguna aseguradora para cubrir este tipo de siniestros, lo cual era una facultad exclusiva de la Secretaría de Finanzas y Planeación²⁷.

46. Posteriormente, en junio del año dos mil dieciocho la Secretaría de Educación recibió a través de la SEFIPLAN el expediente de [...] ²⁸ y, desde esa fecha la SEV aseguró encontrarse realizando gestiones internas para liquidar el seguro institucional; sin embargo, no se han obtenido los recursos necesarios ya que no se consideraron dentro del Presupuesto de Egresos para el año dos mil veintidós²⁹.

47. De igual forma, afirmó haber solicitado ampliaciones presupuestales para hacer frente a este tipo de gastos, recibiendo como respuesta no contar con los márgenes necesarios para otorgar recursos adicionales a los ya establecidos³⁰.

48. Actualmente es la SEV quien tiene entre sus atribuciones el procedimiento de pagos de seguros institucionales de sus trabajadores³¹, mientras que la SEFIPLAN es la autoridad encargada de ministrar los recursos correspondientes una vez cumplidos con los requisitos —entre éstos, contar con el presupuesto necesario—. Sin embargo, la Secretaría de Educación no justificó por qué, a más de diez años desde su solicitud, no ha finiquitado la totalidad del seguro al que tiene derecho V1.

²⁵ Evidencia 12.2.

²⁶ En virtud del pago parcial por la cantidad de \$[...] [...] M.N.) realizado en el año dos mil dieciséis. Evidencia 12.2.

²⁷ Evidencia 12.2.

²⁸ Evidencia 12.5.

²⁹ La autoridad no proporcionó información relativa al año 2022, sin brindar datos de años fiscales pasados.

³⁰ Evidencia 12.4.

³¹ 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.

49. Esta omisión vuelve *ilusorio* el derecho a la seguridad social de la víctima. Si bien el seguro institucional por invalidez se encuentra reconocido, no puede encontrarse satisfecho hasta que esa Secretaría 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 básicas³².

50. Así pues, a más de diez años desde el inicio del trámite, la V1 no ha podido recibir la totalidad del seguro por invalidez al que tiene derecho; actualmente por un monto de \$[...] ([...] M.N.), sin que exista una justificación legal para ello. Lo anterior, no le ha permitido hacer frente a su situación de invalidez³³.

51. Es necesario puntualizar que la V1 padece de aflicciones en su salud, las cuales además afectan su vida diaria, por lo que cobra mayor importancia el pago del citado seguro, pues le resulta imprescindible para disponer de recursos suficientes que le permitan sufragar gastos básicos y/o médicos.

52. En ese orden de ideas, en tanto la SEV no materialice el pago total del referido seguro institucional, se actualiza una violación continuada al derecho humano a la seguridad social de la V1, quien por su condición de salud se encuentra en una situación de vulnerabilidad, lo que deberá ser observado por la autoridad señalada como responsable.

53. Lo anterior demuestra que la SEV se ha limitado a señalar que —durante cinco años desde que recibió el trámite en junio del año dos mil dieciocho— ha intentado obtener recursos sin que éstos sean autorizados, sin proporcionar el motivo o fundamento de dicha negativa. Sin embargo, la SEV se encontraba en posibilidad de prever dicho gasto desde al año dos mil diecinueve; lo anterior, de conformidad con lo que establecen los artículos 158 y 158 bis del Código Financiero para el Estado de Veracruz³⁴.

54. En tales circunstancias, en tanto la SEV no realice las acciones suficientes y necesarias para materializar el pago total, se produce una lesión continuada al derecho humano a la seguridad social de la víctima, al no poder acceder de manera íntegra al seguro institucional por invalidez del cual es titular.

³² 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: “www.imss.gob.mx”

³³ Párrafo 6.

³⁴ 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.

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.

55. En suma a las afirmaciones realizadas por la SEV y SEFIPLAN, es importante precisar que el principio de continuidad del Estado³⁵ postula que la responsabilidad de éste por violaciones a derechos humanos persiste incluso cuando existan cambios de gobierno derivados de la alternancia democrática. Afirmar lo contrario haría que el deber constitucional de reparar violaciones a derechos humanos dependiera de la permanencia de una persona en un cargo público; lo cual es inviable dada la estructura democrática y republicana del Estado mexicano. Esto, en razón de que la responsabilidad que aquí se declara es institucional y no individual.

56. Así pues, no efectuar la totalidad del pago a la V1 impide que el seguro por invalidez al que tiene derecho cumpla con su objetivo, produciendo una lesión continuada al derecho a la seguridad social.

VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

57. 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 prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente. El orden jurídico 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”*.

58. 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.

59. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de

³⁵ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 92; CIDH Informe Ni. 8/00, Caso 11.378. Haití de 24 de febrero de 2000. párrs. 35 y 36.

derechos humanos. En tal virtud, el artículo 25 de la Ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: *restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.*

60. En razón de lo anterior, con fundamento en los artículos 101, 103, 105 fracción II, 114 fracción IV, 115 y 126 fracción VIII de la misma Ley, este Organismo reconoce el carácter de víctima a la V1. Por ello, deberá ser inscrita en el Registro Estatal de Víctimas (REV) para que tenga acceso a los beneficios que le otorga la Ley en cita y se garantice su derecho a la reparación integral en los siguientes términos:

Satisfacción

61. 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.

62. Esta Comisión advierte que los hechos violatorios de derechos humanos acreditados en la presente Recomendación deben ser investigados para determinar en sede administrativa interna el alcance de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos involucrados dependientes de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz.

63. No pasa desapercibido para este Organismo que los artículos 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley General) y 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley Estatal) disponen que la facultad para imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas *no graves* tiene una prescripción de tres años, contados a partir del día siguiente en que se hubieren cometidos las infracciones, lo que deberá ser objeto de análisis por los Órganos Internos de Control de las autoridades recomendadas.

64. En el caso que nos ocupa, ambas autoridades tuvieron conocimiento de la omisión del pago en sus respectivas competencias: la Secretaría de Educación de Veracruz tuvo conocimiento del pago del Seguro Institucional por Invalidez en junio del año dos mil trece y la SEFIPLAN desde junio del año dos mil quince.

65. En tal virtud, de conformidad con el artículo 72 fracción V de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los Órganos Internos de Control de las autoridades recomendadas deberán resolver por cuanto a la procedencia de su facultad sancionadora, así como por aquellas faltas que se deriven de la omisión de iniciar una investigación desde el momento que tuvieron conocimiento de los hechos. En caso de que ya existan procedimientos substanciados por los mismos hechos, éstos deberán concluirse en un plazo razonable y resolverse lo que en derecho corresponda.

Restitución

66. De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado 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, las víctimas tienen derecho al restablecimiento de sus derechos jurídicos, en este caso, para que la Secretaría de Educación de Veracruz lleve a cabo las acciones que garanticen el pago total y oportuno del concepto de *Seguro Institucional por Invalidez* a que tiene derecho como beneficiaria la V1.

Garantías de no repetición

67. Las garantías de no repetición son consideradas como una de las formas de reparación a víctimas y uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprenden una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito de que no se repita la vulneración de los derechos de las víctimas, así como para eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

68. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de evitar las violaciones a derechos humanos; mientras que la reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infligidos a las víctimas, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

69. Bajo esta tesis, 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 el derecho a la seguridad social. Asimismo, evitar que tal situación se repita, con el fin de no violar los derechos humanos.

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

IX. PRECEDENTES

71. 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 07/2022, 12/2022, 29/2022, 19/2023 y 87/2023.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

72. 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:

RECOMENDACIÓN N° 39/2024

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO
SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO
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, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a) **Reconocer la calidad de víctima a la V1** y realizar los trámites y gestiones necesarias de forma coordinada con la SEV ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas 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 IV 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. Deberá informar a esta Comisión Estatal sobre el trámite y resolución dentro de dichos procedimientos, para acordar lo procedente.

- c) **Capacitar** a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente del derecho a la seguridad social.
- d) **Evitar** cualquier acción u omisión que revictimice a la parte agraviada.

LIC. VÍCTOR EMMANUEL VARGAS BARRIENTOS
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, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a) **Reconocer la calidad de víctima** de la **VI** y realizar los trámites y gestiones necesarias de forma coordinada con la SEFIPLAN ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas y 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. Deberá 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 acuerdo a sus facultades, se ministre oportunamente el importe correspondiente al concepto de *Seguro Institucional por Invalidez* para restituir el derecho a la seguridad social de la **VI**.
- d) **Capacitar** a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente del derecho a la seguridad social.

- e) **Evitar** cualquier acción u omisión que revictimice a la parte agraviada.

A AMBAS AUTORIDADES:

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 del día en que ésta les sea notificada, para que manifiesten si la aceptan o no.

En caso de que sea aceptada, dispondrán de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día en que hagan 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 fundar y motivar su negativa, así como hacerla del conocimiento de la opinión pública, 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 fracción IV 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 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción II, 114 fracción IV y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **INCORPORE AL REGISTRO ESTATAL DE VÍCTIMAS** a la **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 las víctimas 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 conformidad con los artículos 3 fracción XXXIII y 56 fracción III de la Ley 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 de esta Comisión, por ser necesaria para el buen funcionamiento del Organismo.

PRESIDENTA

DRA. NAMIKO MATZUMOTO BENÍTEZ