



Expediente: CEDHV/2VG/ COR/0281/2022

Recomendación 77/ 2024

Caso: Omisión de pagar el Seguro Institucional por Invalidez.

Autoridades Responsables: Omisión de pagar el Seguro Institucional por Invalidez.

Víctima: V1

Derechos humanos violados: Derecho a la Seguridad jurídica. 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 3

II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS 3

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA..... 4

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN 4

V. HECHOS PROBADOS..... 5

VI. OBSERVACIONES..... 5

VII. DERECHOS VIOLADOS 7

DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA..... 7

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL 11

VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO 12

IX. PRECEDENTES 14

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS..... 15

RECOMENDACIÓN N° 77/2024..... 15

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa de Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a dos de septiembre del dos mil veinticuatro, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente **CEDHV/2VG/COR/0281/2022**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 77/2024**, 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 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, [...]

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 05 de mayo de 2022, se recibió en esta Comisión Estatal escrito de queja signado por la VI, a través del cual manifestó lo siguiente:

*“[...] La que suscribe VI, ... se dirige a ustedes para solicitar su apoyo e intervenir en las gestiones correspondientes para que me puedan liberar y me depositen el **pago del seguro institucional** que me adeuda la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz desde el año 2017, fecha en la que causé baja definitiva por invalidez y hasta el momento no se me ha pagado.*

He solicitado el pago de mi seguro a través de diferentes oficios dirigidos a mi sindicato, a la oficina del gobernador, a la diputada federal del distrito 15, a la oficina de recursos humanos estatales, y hasta la fecha solo me han proporcionado la respuesta de que no cuentan con recursos económicos para pagarme el seguro, que por derecho me corresponde y que es equivalente a 55 meses de mi sueldo que cotizaba en ese momento que causé baja.

Para cualquier persona enferma y más en mi caso con [...], dicho recurso es de vital importancia para continuar con mi tratamiento, comprar medicinas y viajar a la Ciudad de México al Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán ya que al ser una enfermedad que no tiene cura y que cada vez me causa más afectaciones me urge poder contar con el pago del seguro antes mencionado para poder seguirme tratando y no morir. [...]”⁷ [Sic]

SITUACIÓN JURÍDICA

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

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

7. De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley Núm. 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.

8. Así, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Núm. 483 de la CEDHV, este Organismo es competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

⁷ Foja 5 del expediente.



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

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

8.3 En razón del **lugar** *–ratione loci–*, porque las omisiones ocurrieron en territorio veracruzano.

8.4 En razón del **tiempo** *–ratione temporis–*, porque las omisiones reclamadas a la SEV; son de tracto sucesivo, esto es, se actualizan de momento a momento. Por lo tanto, al haberse presentado la queja el 05 de mayo de 2022 se encuentra dentro del término que señala el artículo 121 del Reglamento Interno que rige a este Organismo.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

9. 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:

9.1 Si, la SEV omitió realizar todos los trámites y gestiones correspondientes para pagar el Seguro Institucional por Invalidez a la V1.

9.2 Si, lo anterior viola los derechos a la seguridad jurídica y a la seguridad social de la V1.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

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

10.1 Se recibió la solicitud de intervención de la V1.

10.2 Se solicitó informes a la SEV.

10.3 Se realizó el análisis de las constancias que integran el expediente de queja.

V. HECHOS PROBADOS

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 la V1.
- 11.2 Se solicitó informes a la SEV.
- 11.3 Se realizó el análisis de las constancias que integran el expediente de queja.

VI. OBSERVACIONES

12. 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 individuo⁸.

13. 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 Judicial⁹; mientras que en materia administrativa tratándose de faltas no graves es competencia de los Órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves¹⁰, lo será el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz¹¹.

14. 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.

⁸ 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.

⁹ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

¹⁰ 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.

¹¹ 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://sisdti.segobver.gob.mx/siga/doc_gaceta.php?id=4999.

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.



15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

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 desarrollan los derechos humanos que se consideran vulnerados, así como el contexto en el que se desarrollaron tales violaciones y las obligaciones concretas para reparar el daño.

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.



VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

22. 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.

23. 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 derechos¹⁴.

24. 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.

25. 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 normas¹⁵.

26. 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.

Hechos del caso

27. En el caso *sub examine*, el 08 de octubre de 2017, la V1 fue declarada como no apta para laborar con carácter definitivo y, el 12 de julio de 2017¹⁶, solicitó el pago del Seguro Institucional mismo que de acuerdo con los informes rendidos por la SEV, corresponde a la suma asegurada de \$[...] ([...] M.N.)¹⁷.

¹⁴ Amparo Directo 734/92. Sentencia de 20 de agosto de 1992, resuelta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹⁵ SCJN. Pleno. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Registro IUS 200080.

¹⁶ Foja 34 del expediente.

¹⁷ Foja 50 del expediente.

28. Este Organismo tiene conocimiento que la SEV realizó 2 pagos parciales a V1 por concepto de su Seguro Institucional por Invalidez, por la cantidad de \$[...] ([...] M.N.) cada uno, el 08 de diciembre de 2023 y 19 de febrero de 2024¹⁸, respectivamente.

29. De este modo, queda pendiente de pago por parte de la SEV a V1, la cantidad \$[...] ([...] M.N.). Siendo a la fecha en que se emite la presente Recomendación, que la SEV no ha llevado a cabo el pago total del mencionado seguro.

La obligación de la SEV de presupuestar el pago del Seguro Institucional por Invalidez.

30. De acuerdo, con el Manual de Procedimientos del Departamento de Administración de Riesgos de la SEFIPLAN¹⁹ y el decreto extraordinario 416, publicado el 18 de octubre de 2016 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave²⁰, hasta esa fecha, para el pago de la indemnización del seguro de vida 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.

31. El decreto publicado el 18 de octubre de 2016 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave²¹, 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 SEV²².

32. El mismo decreto derogó la fracción IV del artículo 4²³ 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 Veracruz²⁴. A partir de ello, corresponde a 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.

¹⁸ Fojas 72 y 74 del expediente.

¹⁹ 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>

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² Considerando IV del Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 18 de octubre de 2016.

²³ **Artículo 4.** El Programa de Consolidación de los Servicios Personales es de observancia obligatoria para las siguientes Dependencias: [...] IV. Secretaría de Educación [...]

²⁴ 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.



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

34. En ese sentido, el Reglamento Interior de la SEV²⁵, establecía en sus artículos 13 fracción III²⁶ y 14 fracción XXVI²⁷ 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.

35. Por su parte, el Código número 18 Financiero de Veracruz en sus artículos 158²⁸ y 158 Bis²⁹ 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.

36. De tal manera que, cuando la víctima inició su trámite ante la SEV el 12 de julio de 2017, se encontraban en tiempo para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos 2018. Por ello, la SEV tenía la obligación de presupuestar la cantidad adeudada a la víctima para el ejercicio fiscal 2018.

37. En ese orden de ideas, mediante oficio CEDHV/2VG/COR/0281/2022³⁰, se solicitó a la SEV que informara si el pago del Seguro Institucional que reclama la quejosa fue presupuestado en los ejercicios fiscales 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, recibándose como respuesta el oficio SEV/OM/DRH/DAPE/OPSSE/18718 de 11 de julio del 2024³¹ por medio del cual la Jefa del Departamento de Administración de Personal Estatal informó que mediante diversos oficios se ha

²⁵ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, número extraordinario 119, 24 de mayo de 2006. 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.

²⁶ 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; [...]

²⁷ 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;

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ Fojas 102-103 del expediente.

³¹ Foja 109 del expediente.



informado a la Dirección de Contabilidad y Control Presupuestal el total de los adeudos por concepto de seguro institucional con la finalidad de que pudieran ser considerados en la integración de presupuesto de egresos en ejercicios anteriores.

38. Al respecto mediante acta circunstanciada de 23 de agosto del año en curso, un Visitador Adjunto hizo constar que en expediente diverso que se tramita en esta comisión está agregado el oficio SEV/OM/DCyCP/2278/2024, signado por la Directora de Contabilidad y Control Presupuestal de la Secretaría de Educación de Veracruz³², mediante el cual informó que: *“... para la elaboración del Proyecto de Presupuestos de Egresos 2017, 2018, 2019 y 2020 no fue recibido Oficio de Solicitud correspondiente a los Seguros de Vida por parte de ninguna Dirección; para los Ejercicios Fiscales 2021, 2022, 2023 y 2024, fueron solicitados en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, el importe de los adeudos por concepto de Seguro de Vida Institucional, ... mediante el “ Formato de Requerimiento Presupuestal (Recursos Adicionales)” , los cuales no fueron autorizados por el H. Congreso del Estado, en los Presupuestos de Egresos para los Ejercicios Fiscales 2021, 2022, 2023 y 2024 de la Secretaría*

39. De lo anterior esta Comisión advierte que, la SEV, no presupuestó en los ejercicios fiscales 2018, 2019 y 2020 el pago del seguro institucional de la quejosa. Por cuanto hace a los ejercicios fiscales 2021, 2022, 2023 y 2024, si bien en el oficio que se alude precisa que fueron solicitados en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, el importe de los adeudos por concepto de Seguro de Vida Institucional, mediante el “Formato de Requerimiento Presupuestal (Recursos Adicionales)”, los cuales no fueron autorizados por el H. Congreso del Estado. No constan en el expediente que nos ocupa que, la SEV haya remitido las documentales debidamente selladas de recibido por el Congreso del Estado.

40. Aunado a lo anterior cabe señalar que la SEV no ha agotado todas las medidas que tiene a su alcance para cubrir en su totalidad el pago del Seguro Institucional de Invalidez, entre ellas las modificaciones presupuestales, mismas que si bien, no son una obligación, si representan una atribución del Oficial Mayor, los Directores Generales, los Coordinadores, los Directores, los Subdirectores, Jefes de Departamento y Jefes de Oficina³³, las cuales, de ser autorizadas, le podría permitir cumplir con la obligación que tiene con VI.

³² Foja 111 del expediente.

³³ Véase: Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Veracruz. **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;



41. Sin embargo, la SEV no ha ejercido esa atribución³⁴. Por lo tanto, a más de siete años de que la SEV tiene el expediente integrado, ésta no ha agotado todas las medidas que tiene a su alcance para pagar en su totalidad el Seguro Institucional de Invalidez de la víctima.

42. Lo anterior, viola el derecho a la Seguridad Jurídica de la V1 reconocido por el artículo 16 de la CPEUM.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

43. 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 general³⁵.

44. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, refiere que los Estados deberán, no sólo respetar este derecho, sino también preservarlo³⁶.

45. La Corte IDH, ha señalado que el derecho a la Seguridad Social se encuentra protegido por el artículo 26 de la CADH; y que su contenido y alcance de este derecho, de acuerdo con el artículo XVI de la Declaración Americana se refiere a la protección contra la desocupación, de la vejez y de la incapacidad, que proviene de cualquier causa ajena a la voluntad de la persona, que la imposibilita física y mentalmente para obtener los medios de subsistencia³⁷.

46. Por su parte, el artículo 9 del 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 decorosa³⁸.

47. 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,

³⁴ 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.

³⁵ Marquet Guerrero, Porfirio. Protección, previsión y seguridad social en la Constitución Mexicana. Revista Latinoamericana de Derecho Social. 2006. Páginas 69-89.

³⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada el 16 de diciembre de 1966. Artículo 9.

³⁷ Corte IDH. *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 2021, párr. 116 y 117.

³⁸ 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 cargo³⁹.

48. 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.

49. Como fue expuesto *supra*, la víctima causó baja como trabajadora de la SEV por invalidez, en consecuencia, como parte de la Seguridad Social tiene derecho al pago del Seguro Institucional. Sin embargo, la autoridad responsable no ha realizado el pago total de dicho seguro y esta omisión constituye, a su vez, una violación del derecho a la seguridad social de la víctima porque la deja en un estado de desprotección frente a las consecuencias del estado de incapacidad que motivó su baja como trabajadora activa.

50. Por lo anterior, la SEV al no realizar la totalidad del pago del referido Seguro Institucional, ha violado de manera continuada el derecho a la Seguridad Social en relación con el derecho a la Seguridad Jurídica de V1.

VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

51. 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 contenciosas⁴⁰, y prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente⁴¹. 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.”

52. 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25.

⁴¹ 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.

53. 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.

54. 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 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.

55. 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

56. 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.

57. 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 realizar el pago total del Seguro Institucional por invalidez a favor de V1.

Satisfacción

58. 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.

59. Por ello, con base en los artículos 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la SEV 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.

60. 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

61. 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.

62. 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.

63. 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 y a la seguridad social, 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, la SEV deberá evitarse que cualquiera de sus servidores públicos, incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución.

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

IX. PRECEDENTES

65. Esta Comisión se ha pronunciado sobre la relevancia de garantizar los derechos a la seguridad social y a la seguridad jurídica. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 29/2022, 39/2022, 45/2022, 53/2022, 68/2022, 07/2023, 19/2023, 20/2023, 32/2023, 48/2023, 49/2023, 74/2023, 19/2024, 34/2024 y 37/2024.



X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

66. 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° 77/2024

**LIC. VÍCTOR EMMANUEL VARGAS BARRIENTOS.
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 la CEEAIV para que se incorpore al 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 pagar la totalidad del Seguro Institucional por Invalidez 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 a la Seguridad Jurídica y a la Seguridad Social. 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 la 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 CPEUM 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 MATZUMOTO BENÍTEZ