



COMISION ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
VERACRUZ

Expediente; CEDHV/2VG/DAV/0157/2021

Recomendación 020/2023

Caso: Retardo injustificado en el pago de seguro institucional.

Autoridades Responsables:

- **Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.**
- **Secretaría de Educación de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

Víctimas: V1, V2, V3

Derecho humano violado: Derecho a la seguridad jurídica.

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE	2
CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA	3
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	5
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	5
V. HECHOS PROBADOS.....	6
VI. OBSERVACIONES	6
VII. DERECHO VIOLADO	8
DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.....	8
VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.....	13
IX. PRECEDENTES	15
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	15
XI. RECOMENDACIÓN N° 020/2023.....	15

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa de Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a tres de abril de dos mil veintitrés, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente **CEDHV/2VG/DAV/0157/2021**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 020/2023**, que se dirige a las autoridades siguientes, en carácter de responsables:

2. **A LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ (en adelante SEFIPLAN)**, de conformidad con los artículos 19 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³; 224 fracción V y 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁴; y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁵.

3. **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 Llave⁶; 16 fracción II de la Ley de Educación del Estado de

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 19. La Secretaría de Finanzas y Planeación es la dependencia responsable de coordinar la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública, de proyectar con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, la planeación, programación, presupuestación y evaluación estratégica de los programas presupuestarios, en el marco del sistema de planeación democrática, y de difundir la información correspondiente, así como de llevar el control administrativo de los recursos humanos y materiales, y el control del ejercicio de los recursos financieros, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

⁴ Artículo 224. Los servicios de Tesorería del Estado comprenden: ... V. La programación y realización de pagos a terceros con cargo al presupuesto del Estado; 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.

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

⁶ 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.

Veracruz de Ignacio de la Llave⁷; 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado⁸ y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁹.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

4. 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.

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

5. 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

6. El cuatro de mayo de dos mil veintiuno, esta Comisión Estatal recibió el escrito de queja signado por los CC. V1, V2 y V3, mismo que se transcribe a continuación:

*“[...] A través de este conducto nos dirigimos a esta instancia para solicitar su intervención a fin de que se nos apoye para buscar la resolución de un trámite realizado en el año dos mil catorce, correspondiente al pago del seguro institucional de nuestro padre ya fallecido. A continuación, menciono a las partes interesadas y beneficiarios de dicho seguro:
...Como se menciona anteriormente iniciamos el trámite en el año dos mil catorce en la Secretaría de Educación de Veracruz, para que el seguro institucional de nuestro padre nos fuera pagado, pero hasta este momento no hemos recibido ninguna respuesta favorable.
En primera instancia, entregamos toda la documentación requerida en la Secretaría de Educación de Veracruz, y nos dieron un número de teléfono del área de Recursos Humanos para que por ese medio pidiéramos informes, pero lo único que nos decían era que teníamos que seguir esperando, pues no había recursos para pagar.
Después de un tiempo, ahí mismo en la SEV nos dijeron que ellos ya no eran los encargados de esos trámites, y que ahora nos teníamos que dirigir a SEFIPLAN para darle continuidad. Acudimos a las oficinas de SEFIPLAN, ahí nos pidieron entregar otra serie de documentos, y así lo hicimos. Nuevamente nos dieron un número de teléfono para pedir informes de la misma manera, cada vez que hablábamos nos decían que debíamos seguir esperando.*”

⁷ Artículo 16. Son autoridades educativas estatales... II. El Secretario de Educación del Poder Ejecutivo del Estado.

⁸ Artículo 4. “Al frente de la Secretaría de Educación de Veracruz estará el Secretario...”

⁹ 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.

En algún otro momento, cuando hablamos por teléfono a SEFIPLAN para pedir información, nos dijeron que nuevamente la SEV era la instancia encargada de los trámites de seguro institucional y que ahora pidiéramos información a ellos.

A partir de entonces hemos hablado por teléfono a Recursos Humanos, incluso hemos ido directamente a preguntar sobre nuestro trámite y la respuesta sigue siendo la misma; no hay recursos para pagar, hay que seguir esperando.

Consideramos que ya han pasado muchos años desde que iniciamos con esto, y es momento de obtener una respuesta favorable para nosotros pues nos están negando lo que por derecho nos corresponde.

Anexo los comprobantes de que los trámites se hicieron correctamente y con la documentación requerida por cada dependencia.

Agradecemos de antemano la atención y apoyo brindados, quedamos a sus órdenes [...] ¹⁰” [Sic]

7. Mediante acta circunstanciada de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, una Visitadora Auxiliar adscrita a la Dirección de Atención a Víctimas y Grupos en Situación de Vulnerabilidad de este organismo, hizo constar la comparecencia de V3, quien manifestó lo siguiente:

“[...] Es nuestro ratificar el escrito que presentamos en fecha cuatro de mayo del dos mil veintiuno, ya que es nuestro deseo interponer queja en contra de la Secretaría de Educación de Veracruz, así como en contra de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, por el RETRASO INJUSTIFICADO DEL PAGO DEL SEGURO INSTITUCIONAL QUE NOS DEJO NUESTRO PADRE, QUIEN EN VIDA RESPONDIERA AL NOMBRE PIRI, quien era docente adscrito a la Secretaría de Educación, mismo seguro del que no sabemos el estado en el que se encuentra, así como tampoco la cantidad a la que asciende y el motivo y fundamento legal por el cual no se ha podido cobrar, como beneficiarios que somos, es por ese motivo que acudo a esta Comisión de Derechos Humanos para que se realicen las investigaciones a las que haya a lugar, y se finque la responsabilidad correspondiente, toda vez que ya pasaron aproximadamente siete años sin que nos den respuesta y sin que nos otorguen el pago. Finalmente deseo que lo que se manifieste en esta fecha y hora sea tomado también como parte de mi queja con la finalidad de que se el trámite correspondiente, es todo lo que tengo que decir [...] ¹¹” [Sic]

SITUACIÓN JURÍDICA

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

8. 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.

9. 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.

¹⁰ Fojas 03-04 del expediente.

¹¹ Foja 06 del expediente.

10. 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:

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

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

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

10.4 En razón del **tiempo** *–ratione temporis–*, porque, aunque la queja fue interpuesta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno; ésta no se considera extemporánea porque los actos reclamados son de tracto sucesivo. 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

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

11.1 Si, la SEFIPLAN y la SEV han realizado los trámites correspondientes —de acuerdo a su competencia— para pagar el seguro de vida institucional a los CC. V1, V2 y V3, como beneficiarios de PIR1.

11.2 Si las omisiones de la SEFIPLAN y de la SEV violan la seguridad jurídica de V1, V2 y V3.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

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

12.1 Se recibió la solicitud de intervención de V1, V2 y V3.

12.2 Se solicitó informes a la SEFIPLAN y a la SEV.

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

V. HECHOS PROBADOS

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

13.1 Del cinco de junio al diecisiete de octubre de dos mil dieciséis, la SEFIPLAN no pagó el seguro de vida institucional a los CC. V1, V2 y V3, como beneficiarios de PIR1. Lo anterior, pese a que durante ese tiempo era responsable del pago del seguro y contaba con lo documentación necesaria para el pago. Además, retuvo injustificadamente la documentación relacionada con el pago del seguro del dieciocho de octubre de dos mil dieciséis al quince de noviembre de dos mil dieciocho.

Del quince de noviembre dos mil dieciocho a la fecha, la SEV no ha realizado los trámites necesarios para que se pague el seguro de vida institucional a los CC. V1, V2 y V3, como beneficiarios de PIR1.

13.2 Las omisiones de la SEFIPLAN y de la SEV violan el derecho a la seguridad jurídica de V1, V2 y V3.

VI. OBSERVACIONES

14. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo¹².

15. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual –ni penal, ni administrativa– de los servidores públicos involucrados, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial;¹³ mientras que en materia administrativa tratándose de faltas no graves es competencia de los Órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves¹⁴, lo será el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz¹⁵.

¹² 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.

¹³ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

16. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos que comprometen la responsabilidad institucional del Estado¹⁶.

17. En este sentido, el estándar probatorio que rige en el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se verificaron acciones u omisiones que permitieron la perpetración de esas violaciones, o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida¹⁷.

18. De conformidad con el artículo 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 4 fracción III de la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 172 del Reglamento Interno, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene competencia para emitir recomendaciones cuando las autoridades incurran en actos u omisiones –de naturaleza administrativa– que violen los derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional.

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

20. En el presente caso, esta Comisión estima pertinente 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.

21. De tal suerte que, el artículo 160 del Reglamento Interior no establece un deber de plantear Conciliaciones. Ello limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.

22. Al contrario, las Recomendaciones son el principal instrumento con el que los Organismos públicos defensores de derechos humanos cuentan para cumplir con sus objetivos legales y

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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.

23. Expuesto lo anterior, se desarrolla el derecho humano que se considera vulnerado, así como el contexto en el que se desarrolló tal violación y las obligaciones concretas para reparar el daño.

VII. DERECHO VIOLADO

DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

24. 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.

25. 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.¹⁸

26. 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.

27. 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.¹⁹

28. 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.

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

¹⁹ SCJN. Pleno. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Registro IUS 200080.

Hechos del caso.

29. En el presente asunto, el C. PIR1 adquirió un seguro institucional al que tenía derecho como trabajador de la SEV²⁰, la suma asegurada asciende a \$[...] ([...] M.N.)²¹. Posteriormente, el veinticinco de julio de dos mil trece falleció y, dejó como beneficiarios de dicho seguro a V1 y a V3 con el 25% para cada uno, y a V2 con el 50% de la suma asegurada.

30. Para acceder al pago del seguro institucional al que tienen derecho, los beneficiarios entregaron la documentación correspondiente a la Secretaría de Educación de Veracruz, quien inició los trámites el veinticinco de septiembre del año dos mil catorce²². A pesar de lo anterior, a esta fecha, los beneficiarios no han accedido al pago del seguro que les corresponde.

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

31. La Subdirección de Contrataciones Gubernamentales, Administración de Riesgos y Activos de la SEFIPLAN informó a este Organismo que, el cinco de junio dos mil dieciseis, se recibió la documentación para el trámite de pago del seguro de las víctimas²³.

32. Al respecto, de conformidad con el 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, en el periodo comprendido del siete de enero de dos mil trece al diecisiete de octubre de dos mil dieciseis; la SEFIPLAN era responsable de integrar la información para la gestión del pago de los seguros de vida institucionales de la SEV. Es decir, cuando la SEFIPLAN recibió el expediente debidamente requisitado de PIR1, le correspondía realizar el pago del seguro de vida.

33. Sin embargo, dicha Subdirección únicamente señaló que, en el mes de noviembre de dos mil dieciocho, mediante oficio SCGARA/2151/2018 se devolvieron los expedientes de seguros institucionales a la Dirección de Recursos Humanos de la SEV para continuar con el trámite, quedando exenta de todo compromiso de pago²⁵. Pero, no especificó por qué motivo o razón no se pagó el seguro a los beneficiarios de PIR1.

34. Además, si bien de acuerdo con el 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, a partir del dieciocho de octubre de dos mil dieciseis, el trámite para el pago de seguro institucional pasó a ser responsabilidad de la

²⁰ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 16.1; foja 49 del expediente

²¹ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 18; foja 116 del expediente.

²² Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 14.1; foja 05 del expediente.

²³ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 15.1; fojas 27-28 del expediente.

²⁴ Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. Ext. 009 de fecha 07 de enero de 2013

²⁵ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 15.1; fojas 27-28 del expediente.

SEV²⁶; pasaron más de dos años (octubre dos mil dieciseis a noviembre dos mil dieciocho) para que la SEFIPLAN devolviera el expediente a la SEV para la continuación del trámite, sin que haya justificado ante este Organismo los motivos por los cuales retuvo dicho expediente.

Consecuentemente, el hecho de que la SEFIPLAN no haya fundado y motivado la falta de pago del Seguro Institucional durante el tiempo en que era su obligación pagar el seguro que nos ocupa y que posteriormente de manera injustificada se haya tardado más de dos años, para remitir el expediente a la SEV (tiempo en que la SEV pudo presupuestar el pago del seguro), constituye una violación al derecho a la seguridad jurídica de V1, V2 y V3.

La SEV no realizó los trámites necesarios para pagar el seguro institucional de V1, V2 y V3.

35. Como fue expuesto *supra*, la SEV inició los trámites para el pago del seguro de vida PIR1, el veinticinco de septiembre del año dos mil catorce²⁷. No obstante, fue hasta el cinco de junio dos mil dieciseis que remitió a la SEFIPLAN la documentación para que se continuará el trámite de pago del seguro²⁸. Es decir, demoró más de veinte meses para su remisión, sin sustentar qué acciones llevó a cabo durante el lapso en que tuvo bajo a su resguardo éstos o cuál fue la causa de dicha demora.

36. En efecto, la SEV informó a este Organismo que, en razón de que para el ejercicio dos mil trece, la Subdirección de Contrataciones de Gubernamentales, Administración de Riesgos y Activos de la SEFIPLAN no contrató aseguradora para cubrir el Seguro de Vida Institucional para el personal federal de la Secretaría de Educación de Veracruz; la Dirección de Recursos Humanos procedió a iniciar un registro de los siniestros pendientes de pago por falta de cobertura. Y el cinco de junio de dos mil dieciseis remitió la documentación a SEFIPLAN²⁹.

37. Posteriormente, la SEFIPLAN devolvió el expediente de PIR1 a la SEV para el trámite de su pago en noviembre de dos mil dieciocho. Esto en virtud de que la SEV absorbió la ministración del seguro institucional, quedando exentas del trámite para pago la Dirección de Administración y la Subdirección de Contrataciones, Administración de Riesgos y Activos de la SEFIPLAN³⁰.

38. Lo anterior, de conformidad con el 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 Veracruz³¹. En donde se estableció que,

²⁶ Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. Ext. 416 de fecha 18 de octubre de 2016

²⁷ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 15.1; foja 6 del expediente.

²⁸ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafos 15.1 y 16.1; fojas 27-28 y 131 del expediente.

²⁹ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 15.1, 16 y 19.1; fojas 27-28, 43-44 y 131 del expediente.

³⁰ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 15.1 y 15.2; fojas 27-28 y 30 del expediente.

³¹ Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. Ext. 416 de fecha 18 de octubre de 2016

por la magnitud de la nómina del sector educativo, es 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 Secretaría de Educación del Estado³².

39. En efecto, con el decreto publicado en octubre de dos mil dieciseis, 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. Así, la SEV debe programar, presupuestar, registrar y evaluar los recursos humanos, así como el pago de nóminas.

40. Por su parte, la SEFIPLAN únicamente tiene injerencia en la ejecución del pago, de conformidad con los artículos 32 fracción XXIX³³ del Reglamento Interior de la SEFIPLAN³⁴, y 233³⁵ del Código Núm. 18 Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

41. En el caso que nos ocupa, la Directora de Contabilidad y Control Presupuestal de la SEV refirió que para los ejercicios Fiscales 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, la Dirección de Recursos Humanos no envió información correspondiente a los seguros de vida institucionales del sistema federal para la elaboración del proyecto de presupuesto egresos³⁶.

42. Al respecto, de conformidad con los artículos 158³⁷ y 158 Bis³⁸ del Código Financiero y los respectivos manuales que para el efecto emite la SEFIPLAN, corresponde a las unidades presupuestales entregar sus anteproyectos de presupuesto dentro de los primeros cinco días hábiles de octubre de cada año, en los que determinarán las previsiones del gasto y su calendarización.

43. Pese a lo anterior, la SEV no consideró presupuestar el recurso para el pago del seguro de vida de PIR1 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 las víctimas.

³² Considerando IV del Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 18 de octubre de 2016.

³³ 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.

³⁴ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado, Núm. Ext. 425 de fecha 28 de diciembre de 2011. Última reforma por medio del decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado Núm. Ext. 226 de fecha 5 de junio del año 2020, disponible en: <http://sistemas3.cqever.gob.mx/normatividad/archivos/pdfs/11/1436.pdf>

³⁵ 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.

³⁶ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 17.2; foja 108 del expediente.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

44. Por tanto, para garantizar la seguridad jurídica de las víctimas, corresponde a la autoridad presupuestar el pago del seguro al que tienen derecho, aunque la efectividad de su materialización dependa del Poder Legislativo. Esta omisión vuelve ilusorio el derecho a la seguridad jurídica de las víctimas.

45. Cabe señalar que, no pasa desapercibido para este Organismo que en el ejercicio fiscal dos mil veintidós y dos mil veintitrés la SEV solicitó recursos para el pago de los seguros institucionales del sistema federal en los respectivos Anteproyectos de Presupuesto de Egresos, mediante el “Formato de Requerimiento Presupuestal (Recursos Adicionales)”, pero éstos no fueron autorizados³⁹. -

46. De igual manera que, en el ejercicio Fiscal dos mil veintidos la SEV, mediante oficios SEV/OM1493/2022 de ocho de junio de dos mil veintidos y SEV/OM/1587/2022 de veintidos de junio de dos mil veintidos⁴⁰, solicitó a la SEFIPLAN ampliación presupuestal, misma que le fue negada⁴¹.

47. No obstante, el que la SEFIPLAN le negara el recurso a la SEV para el pago del seguro institucional (para los ejercicios fiscales dos mil veintidos y dos mil veintitres, y las ampliaciones presupuestales en mención), no exime de responsabilidad a esa Secretaría, pues no ha justificado por qué, a más de cuatro años de ser la autoridad responsable de tramitar el pago de los seguros en cuestión (en su momento demoró casi dos años en remitir el expediente a la autoridad competente), fue hasta el proyecto de presupuesto de egresos dos mil veintidos que empezó a solicitar el pago del seguro correspondiente a las víctimas⁴². Dicha demora ha traído como consecuencia que, al día de hoy, no se haya pagado el seguro en mención.

48. En tal virtud, han transcurrido más de ocho años desde que las víctimas iniciaron su trámite y a la fecha no han podido cobrar el seguro de vida de PIR1 y del que son beneficiarios, el cual asciende a la cantidad de \$[...] ([...] M.N.)⁴³. Esto, sin que exista una justificación legal para ello.

49. Por lo tanto, mientras la SEV no realice acciones suficientes y necesarias para garantizar el pago del referido seguro institucional, se actualiza una violación continuada al derecho humano a la seguridad jurídica de V1, V2 y V3.

³⁹ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 17.2 y 19.2; fojas 108 y 132 del expediente.

⁴⁰ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafos 17.3 y 17.5; fojas 110 y 113 del expediente.

⁴¹ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafos 17.4; foja 111 del expediente.

⁴² Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafos 17.2; Foja 108 del expediente.

⁴³ Véase. Capítulo V. Evidencias, párrafo 18; foja 116 del expediente.

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

50. 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,⁴⁴ y prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente.⁴⁵ 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.”

51. 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.

52. 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.

53. 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 y la SEFIPLAN deberán reconocer la calidad de víctimas directas de V1, V2 y V3. En tal virtud, deberán realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (en adelante la CEEAIV), para que las víctimas sean incorporadas al Registro Estatal de Víctimas (REV). Esto, con la finalidad de que puedan acceder

⁴⁴ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25.

⁴⁵ 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.

oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.

54. Con base en el artículo 126 fracción VIII de la Ley en cita, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados a las víctimas en los siguientes términos:

A. RESTITUCIÓN

55. De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado anterior en que se encontraban antes del evento dañoso.

56. 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 y la SEFIPLAN, en el ámbito de sus atribuciones, deberán realizar los trámites y gestiones necesarias que permitan materializar el pago del seguro de vida institucional de PIR1, del cual son beneficiarios V1, V2 y V3.

A. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

57. 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.

58. 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 y la Secretaría de Finanzas y Planeación deberán iniciar a la brevedad y de forma diligente, un procedimiento disciplinario y/o administrativo para determinar respectivamente 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.

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

B. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

60. 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.

61. 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.
62. Por lo anterior, la SEV y la SEFIPLAN deberán capacitar a los servidores públicos involucrados, en materia de defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, concretamente sobre 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 esas Secretarías incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución.
63. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

IX. PRECEDENTES

64. Esta Comisión se ha pronunciado sobre la relevancia de garantizar el derecho a la seguridad jurídica. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 07/2022, 12/2022, 17/2022, 22/2022, 29/2022, 39/2022, 45/2022, 53/2022, 68/2022 y 07/2023.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

65. 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:

XI. RECOMENDACIÓN N° 020/2023

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO
SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL
ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE
PRESENTE.

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, deberán girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a)** Reconocer la calidad de víctimas a V1, V2 y V3; y realizar los trámites y gestiones necesarias ante la CEEAIV para que se incorporen al Registro Estatal de Víctimas (REV). Esto, con la finalidad de que puedan 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)** En el ámbito de sus atribuciones, deberán realizar los trámites y gestiones necesarias que permitan materializar el pago del seguro de vida institucional de PIR1 a favor de sus beneficiarios V1, V2 y V3. 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, deberán 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 esas Secretarías respectivamente, 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, V2 y V3.

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 les hace saber que disponen de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifiesten si la aceptan o no.

- a) En caso de aceptarla, disponen 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, deberán 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 expliquen 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, V2 y V3, con la finalidad de que tengan 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 las víctimas 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