



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

Expediente: CEDH/2VG/DOQ/1834/2017

Recomendación 29/2018

Caso: Omisión en el pago del Seguro Institucional por Invalidez.

Autoridad responsable: Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado

Víctimas: **V1**

Derechos humanos violados: **Derecho a la seguridad social.**

Contenido

Proemio y autoridad responsable	1
I. Relatoría de hechos	2
II. Competencia de la CEDHV:.....	2
III. Planteamiento del problema.....	3
IV. Procedimiento de investigación	3
V. Hechos probados	3
VI. Derechos violados	4
Derecho a la seguridad social	5
VII. Reparación integral del daño.....	7
VIII. Recomendaciones específicas	9
IX. RECOMENDACIÓN N° 29/2018.....	9

Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa- Enríquez, Veracruz, a los trece días de julio de dos mil dieciocho, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Segunda Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita¹ constituye la **RECOMENDACIÓN N° 29/2018**, que se dirige a la siguiente autoridad, en carácter de responsable:

2. **AL SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO**, de conformidad con los artículos 186, 224 fracción V y 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz; 1 fracciones II y III, 2 fracciones I, II, III, IV, X y XXVIII, 3 fracción I, 5 fracciones I y VIII, 6 fracción II, 40 y 41 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás relativos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y 126 fracción VII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. **RESGUARDO DE INFORMACIÓN:** Con fundamento en los artículos 3, fracción XXXIII, 9, fracción VII, 11, fracción VII, y 56, fracción III, y 71 de la Ley 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la información que integra el presente expediente es de carácter confidencial, no obstante, debido a que la información contenida en el mismo actualiza el supuesto de prevalencia del interés público sobre la reserva de información, y toda vez que no existió oposición de la parte quejosa, de conformidad con el artículo 19 fracción II, inciso A, de la ley en comento, se procede a la difusión de la versión pública de la Recomendación 29/2018.

4. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 167 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, se procede al desarrollo de los rubros que a continuación se detallan:

¹ En términos de lo establecido en los artículos 1 y 102 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución o CPEUM); 4 párrafo octavo y 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 16, 17 y 168 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

I. Relatoría de hechos

5. El veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, en esta Comisión de Derechos Humanos, se recibió el escrito signado por la V1, mediante el cual manifestó lo que a continuación se transcribe:

*“[...]El día veinticinco de enero del dos mil once, inicie trámites ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado con la finalidad de obtener el pago de una pensión por invalidez, desde entonces he estado en constante comunicación con la autoridad, sin haber obtenido respuesta favorable a la fecha, es decir, desde hace casi siete años, me dicen que hable en quince días o un mes, y siempre ...lo mismo, me argumentan que no hay dinero para pagar, en este tiempo me han atendido diversas personas, sin que, como ya mencioné, haya recibido pago alguno. Es importante señalar que me dieron hace tres años **el número de pago de orden [...]**, y hace como dos años me comentaron que ya había un cheque para mí, sin embargo mi trámite sigue detenido, lo que no considero justo en razón de que considero ya he sido suficientemente paciente y tengo necesidades económicas que cubrir, **entre ellas una operación** que me tienen que llevar a cabo, es decir es una cuestión de salud [...]” Sic]²*

II. Competencia de la CEDHV:

6. Las instituciones públicas de derechos humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi* jurisdiccionales, su competencia está fundamentada en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

7. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, este Organismo se declara competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

- a) En razón de la **materia** –*ratione materiae*–, al considerar que los hechos podrían ser constitutivos de violación a la seguridad social.

² Foja 2 del Expediente

- b) En razón de la **persona** –*ratione personae*-, porque las presuntas violaciones son atribuidas a personal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.
- c) En razón del **lugar** –*ratione loci*-, porque los hechos ocurrieron en la Ciudad de Xalapa, Ver.
- d) En razón del **tiempo** –*ratione temporis*-, en virtud de que los hechos continúan desde el dieciocho de diciembre del dos mil quince, fecha en que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado registró la orden de pago a favor de la quejosa y continúan a la fecha, pues el pago no ha sido efectuado, considerándose de tracto sucesivo y por ello se cumple el requisito del artículo 112 del Reglamento que nos rige.

III. Planteamiento del problema

8. 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 encaminada 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:

- 8.1 Si la quejosa fue declarada no apta para laborar con carácter definitivo y obtuvo el derecho al pago del Seguro Institucional por invalidez y si la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz ha incurrido en omisión al no efectuar el pago de dicho seguro.
- 8.2 Si derivado de la omisión de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de pagar el Seguro Institucional por invalidez, se ha vulnerado el derecho a la Seguridad Social de la peticionaria.

IV. Procedimiento de investigación

9. A efecto de documentar y probar el planteamiento expuesto por este Organismo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Se recabó el testimonio y manifestaciones de la persona agraviada.
- Se solicitaron informes a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.

V. Hechos probados

10. Del material probatorio descrito en el expediente que se resuelve, se desprende como acreditado el siguiente hecho:

10.1 La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz no ha pagado la orden de fecha 18 de diciembre de 2015, por concepto de Seguro Institucional.

10.2 Las omisiones de la autoridad responsable violentan el derecho de la quejosa a la Seguridad Social.

VI. Derechos violados

11. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 cuales el Estado Mexicano sea parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo.³

12. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual de los servidores públicos responsables, como sucede en la jurisdicción penal. Por el contrario, el objetivo es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos.⁴

13. 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 los cuales se atribuyen los hechos violatorios, sino que

³ SCJN. Contradicción de Tesis 293/2011, sentencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013.

⁴ 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.

es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida.⁵

14. Así, la materia de esta resolución se circunscribe a determinar si los hechos en análisis constituyen o no violaciones a derechos humanos y si de ello se derivan obligaciones concretas para reparar el daño.-

Derecho a la seguridad social

15. Tal derecho 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 general⁶.

16. La seguridad social fue reconocida en 1948 como un derecho humano en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. A su vez, el artículo 25 señala que toda persona tiene derecho a gozar de un nivel de vida adecuada, incluyendo el acceso a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad⁷.-

17. Asimismo, el derecho a la seguridad social se encuentra reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, refiriendo que los Estados deberán, no sólo respetarlo sino también preservarlo⁸. De igual manera, el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha establecido el derecho a la seguridad social, mismo que deberá ser protegido de las consecuencias de la vejez y la incapacidad física o mental de las personas, lo que trae como consecuencia la imposibilidad de los particulares para tener los medios necesarios para llevar una vida digna y decorosa⁹.

⁵ Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 133; SCJN. Incidente de inejecución 493/2001, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

⁶ Marquet Guerrero, Porfirio. Protección, previsión y seguridad social en la Constitución Mexicana. Revista Latinoamericana de Derecho Social. 2006. páginas 69-89.

⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Artículos 22 y 25.

⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada el 16 de diciembre de 1966. Artículo 9.

⁹ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Adoptado el 17 de noviembre de 1988. Artículo 9.

18. En razón de lo anterior, es necesario precisar que el derecho en comento no solo incluye el obtener las prestaciones sociales, sino también mantenerlas y que éstas sean en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, 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 cargo¹⁰.

19. Al respecto, el artículo 123 apartado b) en su fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere 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.

20. Lo anterior, se encuentra íntimamente relacionado con lo estipulado en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, pues establece que la finalidad de la seguridad social es que el Estado garantice no solo el derecho a la salud y a la asistencia médica, sino también a la protección de los medios de subsistencia y servicios sociales para el bienestar individual y colectivo.

21. De los elementos de prueba que integran el expediente de queja se desprende que desde el dieciocho de diciembre de dos mil quince existen registros de la orden de pago OC [...] a favor de la quejosa y desde entonces han transcurrido más de dos años sin que a la fecha se haya realizado el pago.

22. Consecuentemente, personal de la Secretaría de Finanzas y Planeación, manifestó estar enterado sobre el pago a realizar a favor de la quejosa. Sin embargo, también indicó la imposibilidad de darle cumplimiento, en virtud de la falta de liquidez de esa Dependencia¹¹.

23. En ese sentido, el derecho a la seguridad social genera una expectativa de pago a favor de la derechohabiente. La finalidad de este derecho es asegurar una protección contra las consecuencias de la vejez, o cualquier otra contingencia ajena a su voluntad, misma que traerá consigo privación de medios de subsistencia impredecibles, para llevar una vida digna y decorosa¹².

¹⁰ 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.

¹¹ Foja 41 del Expediente.

¹² Cfr. Corte IDH. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 143 inciso c).

24. Así, la falta de pago del Seguro Institucional por Invalidez a que tiene derecho, constituye una interferencia en su esfera jurídica. La autoridad reconoce que debe hacerse dicho pago, aunque también advierte que carece de liquidez para efectuarlo.

25. Inicialmente el incumplimiento de pago por falta de liquidez no constituye, por sí mismo, una violación al derecho a la seguridad social. Al respecto, el Pleno de la SCJN sostiene que es legítimo interferir o limitar el goce o ejercicio de un derecho para proteger otro bien constitucionalmente protegido, como la seguridad nacional, o en este caso, la salud de las finanzas públicas¹³.

26. Sin embargo, la autoridad no demostró que la falta de pago atendiera a la protección de un bien constitucionalmente protegido. Únicamente, se limitó a señalar que no tenía liquidez para solventarlo.

27. En razón de lo anterior, hasta que no se pague el Seguro Institucional por Invalidez a la quejosa, se está lesionando su derecho a la seguridad social. Esto trae consigo que no pueda satisfacer necesidades básicas, entre ellas las de salud; puesto que ha mencionado requerir una cirugía que genera gastos que no puede solventar, aún y cuando ésta ya presentó y cumplimentó los requisitos que condicionan el pago del Seguro.

28. Por todo lo expuesto, se acredita que existe un retraso injustificado en el pago del Seguro Institucional por Invalidez de V1; lo que violenta su derecho humano a la seguridad social, situación que permanecerá, hasta en tanto no se realice el pago correspondiente.

VII. Reparación integral del daño

29. Las medidas de reparación tienden a remover las consecuencias de las violaciones sufridas, permiten que las víctimas retomen su proyecto de vida y, en última instancia, tienen presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad. Bajo esta tesitura, en un Estado constitucional de derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que se reparen las violaciones sufridas.

30. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz, establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, íntegra y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de

¹³ SCJN. Recurso de Revisión 01/2015 en materia de Seguridad Nacional. Sentencia del Pleno de 3 de abril de 2017.

las violaciones a derechos humanos. En esta misma línea, el artículo 25 de la ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

31. Teniendo en cuenta lo anterior, y con base en el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados por la violación de los derechos humanos descritos y probados en la presente Recomendación, en los siguientes términos:

Restitución

32. Esta implica el restablecimiento de los derechos jurídicos, consagrado en el artículo 60 fracción II de la Ley Estatal de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que señala que las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, por lo que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado deberá implementar mecanismos legales y administrativos necesarios para que a la brevedad posible se de cumplimiento a la orden de pago, misma que se emitió por esa Dependencia a favor de la quejosa.

Garantías de no repetición

33. Las garantías de no repetición son consideradas tanto una forma de reparación a víctimas, como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprende la 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, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y una reparadora.

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

35. Bajo esta tesitura, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz deberá tomar las medidas administrativas necesarias que le permitan realizar el pago en tiempo y forma en aquellos casos similares al que nos ocupa.

36. Por último, es importante resaltar que esta Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

VIII. Recomendaciones específicas

37. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I, III, 6 fracciones I, II, IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25, y demás aplicables de la Ley Número 483 de la CEDHV; 1, 5, 15, 16, 17, 24, 26, 57, 163, 164, 167, y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

IX. RECOMENDACIÓN N° 29/2018

AL SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ P R E S E N T E

PRIMERA. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1 fracciones II y III, 2 fracciones I, II, III, IV, X y XXVIII, 3 fracción I, 5 fracciones I y VIII, 6 fracción II, 40 y 41 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, demás relativos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 126 fracción VII de la Ley Estatal de Víctimas, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que:

- a) Se realicen todas y cada una de las acciones y se implementen los mecanismos legales y administrativos necesarios, para que a la brevedad posible, se de cumplimiento a la orden de pago emitida por esa dependencia a favor de V1.
- b) Se tomen las medidas administrativas necesarias que le permitan realizar el pago en tiempo y forma en aquellos casos similares al que nos ocupa.

SEGUNDA: De conformidad con los artículos 4, fracción III de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y 172 de su Reglamento Interno, se hace saber a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado 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.

TERCERA: En caso de aceptarla, dispone de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.

CUARTA: En caso de que no se reciba respuesta o no sea debidamente cumplida esta Recomendación 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.

QUINTA: Por otra parte, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que explique el motivo de la misma.

SEXTA: De conformidad con lo que establece el artículo 171 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese a la quejosa, un extracto de la presente Recomendación.

SÉPTIMA: Con fundamento en el artículo 102, Apartado B) de la CPEUM, la presente Recomendación tiene el carácter de pública.

ATENTAMENTE

Dra. Namiko Matsumoto Benítez

Presidenta