



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

Expediente: CEDHV/1VG/ACA/0042/2021

Recomendación 087/2023

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

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

Víctima: 1

Derecho humano violado: Derecho a la seguridad social

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE	2
CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA	2
DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN	3
I. RELATORÍA DE LOS HECHOS.....	3
SITUACIÓN JURÍDICA	4
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS.....	4
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	5
V. HECHOS PROBADOS.....	5
VI. OBSERVACIONES.....	6
VII. DERECHOS VIOLADOS	7
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	7
VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO	14
IX. PRECEDENTES	16
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	16
RECOMENDACIÓN N° 087/2023	17

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los veintisiete días de noviembre de dos mil veintitrés, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución o CPEUM); 4 y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16 y 177 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, constituye la **RECOMENDACIÓN 087/2023**, que se dirige a la siguiente autoridad:

2. SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ (SEFIPLAN), de conformidad con los artículos 224 fracción V y 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ (SEV), de conformidad con los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 16 fracción II de la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

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

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

5. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

I. RELATORÍA DE LOS HECHOS

6. El veintiséis de febrero del año dos mil veintiuno, el titular de la Delegación Étnica de Acayucan, Veracruz de esta CEDHV acudió al domicilio de l V1¹, quien manifestó lo siguiente:

“[...] Con esta fecha y hora, y con las formalidades de ley me constituí en el domicilio particular de V1, ubicado en [...], con el cual me presenté y explico el motivo de mi presencia en su domicilio, toda vez que solicité la intervención de este Organismo, el cual se identifica con su credencial de elector con clave [...], manifestando ser Jubilado, casado, de escolaridad profesional, con número de teléfono [...], y el cual al entrevistarlo manifiesta lo siguiente:-----

“...Que de la manera más atenta solicito a este Organismo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, toda vez que soy [...] jubilado por invalidez, y realice trámites ante la SEV para el cobro de mi seguro de vida institucional por invalidez, del cual me solicitaron documentación y entregué ante la SEV, acusándome la misma el 18 de junio del 2014, documento que agregó en copia simple, la SEV se ha comprometido a pagarme dicho seguro pero a la fecha solo me han realizado dos pagos en el año 2016, antes que terminara el gobierno en ese tiempo, me dijeron que me liquidarían, el cual no fue así, durante el gobierno de Yunes, solamente me dijeron que no había recursos, y la SEV, no se hizo responsable en el 2017 y 2018, con el nuevo gobierno y la cuarta transformación, me dijeron que me iban a liquidar pero en el año 2019, me realizaron otro pago, y ya son siete años desde que me están prometiendo que me van a pagar, por estos hechos INTERPONGO FORMAL QUEJA EN CONTRA DE LA SEV, POR NO TERMINAR DE PAGARME MI SEGURO DE VIDA INSTITUCIONAL POR INVALIDEZ, Y SOLICITO QUE ME SEA PAGADO A LA BREVEDAD POSIBLE, O EN SU CASO SE ME ENTREGUE UNA POLIZA DE MI SEGURO, PARA TENER LA SEGURIDAD DE QUE SI ME LO VAN A PAGAR, PÓLIZA QUE TAMPOCO ME HAN QUERIDO ENTREGAR Y CREO QUE ES MI DERECHO TENERLA, pues estoy en una situación de enfermedad por invalidez por la falta de vista, no puedo viajar constantemente a Xalapa y ahora con la pandemia me entra la preocupación mayor, que me vaya a contagiar de COVID 19, y me suceda algo, y dejar a mi familia desamparados, y dejarlos sin recursos económicos, muy a pesar de que por ley me corresponde, agregó copia simple de mi credencial de elector y que es todo lo que tengo que decir....” [...]” [sic] -----

ANEXOS:

6.1. Consentimiento para ser asegurado en la Póliza No. [...] de fecha diecisiete de enero del año dos mil ocho².

6.2. Formato denominado “Documentos necesarios para el trámite de pago del Seguro de Vida Institucional por INVALIDEZ”, con sello de recibido por parte de la SEV del dieciocho de junio de dos mil catorce³.

6.3. Formato denominado “REQUISITOS SEGURO INSTITUCIONAL SEP”, por medio del cual, V1 entregó documentación a la Secretaría de Finanzas y Planeación para el trámite

¹ Fojas 3-4 del Expediente.

² Foja 6.

³ Foja 7 del Expediente.

del pago del Seguro Institucional de Vida, con fecha de recibido de dieciocho de junio de dos mil quince⁴.

SITUACIÓN JURÍDICA

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

7. La competencia de esta Comisión se fundamenta en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3 y 4 fracciones I y III de la Ley de la CEDHV; y 1, 5, 14, 16, 25, 176 y 177 del Reglamento Interno de esta Comisión.

8. En consecuencia, este Organismo Autónomo es autoridad competente en todo el Estado de Veracruz para conocer y tramitar peticiones o quejas iniciadas por presuntas vulneraciones a los derechos humanos imputadas a autoridades o servidores públicos estatales y/o municipales por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran.

9. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, se procede a conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

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

9.2. En razón de la **persona** —*ratione personae*—, porque las presuntas violaciones son atribuidas a las Secretarías de Educación y Finanzas y Planeación de Veracruz, es decir autoridades de carácter estatal.

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

9.4. En razón del **tiempo** —*ratione temporis*—, en virtud de que, si bien los hechos se suscitaron desde junio del año dos mil catorce (fecha en que fue iniciado el trámite para el pago del Seguro Institucional por Invalidez)⁵, y la queja fue interpuesta en febrero de dos mil veintiuno, los actos reclamados son de tracto sucesivo, pues la falta de pago reclamada no se

⁴ Foja 8.

⁵ De acuerdo a lo informado por la SEV a través del oficio SEV/OM/DRH/DNCD/OAN/VII/09938/2021 transcrito en la Evidencia 12.1.

consume en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento⁶ en tanto no se materialice el seguro al que tiene derecho la víctima.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

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

10.1. Determinar si la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz llevaron a cabo los trámites correspondientes —de acuerdo con sus competencias— para el pago del seguro institucional por invalidez al que tiene derecho el C. V1.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

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

11.1. Se recibió la queja de V1.

11.2. Se solicitaron informes a la Secretaría de Educación de Veracruz.

11.3. Se requirió información a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

V. HECHOS PROBADOS

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

13.1. La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz no han realizado el pago del seguro institucional por invalidez al que tiene derecho V1.

⁶ “DEMANDA DE AMPARO, TÉRMINO PARA INTERPONERLA TRATÁNDOSE DE ACTOS NEGATIVOS Y OMISIVOS”. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, mayo 2005, página 1451. Por analogía: “FALTAS DE ASISTENCIA INJUSTIFICADAS, CONTINUAS Y REITERADAS. AL SER DE TRACTO SUCESIVO, LA CAUSAL DE RESCISIÓN SE ACTUALIZA CON CADA DÍA QUE FALTE EL TRABAJADOR, PARA EFECTOS DE LA PRESCRIPCIÓN”. Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, septiembre de 2019, Tomo III, página 2011.

VI. OBSERVACIONES

13. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son ésta y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable para el individuo⁷.

14. El propósito de los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual penal o administrativa de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial⁸; mientras que en materia administrativa es facultad de los Órganos Internos de Control, tal y como lo establece la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

15. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos y que comprometen la responsabilidad institucional del Estado⁹.

16. En este sentido, el estándar probatorio que rige el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida¹⁰.

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

⁷ 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.

⁸ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la CrIDH, 20 de marzo de 2013., párr. 90; SCJN. *Incidente de inejecución 493/2001*, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.



18. Estas violaciones ocurren mediante el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos imponen a todas las autoridades del Estado mexicano. Como se detalla en el siguiente apartado, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Secretaría de Educación de Veracruz violaron el derecho a la seguridad social de V1, al no haber materializado —sin justificación legal alguna— el pago del seguro institucional por invalidez al que tiene derecho la víctima desde hace más de ocho años¹¹.

19. Consecuentemente, esta Comisión estima pertinente plantear una Recomendación y no una Conciliación. En efecto, de conformidad con el artículo 160 del Reglamento Interno, la emisión de Conciliaciones es una potestad de este Organismo en los casos que no versen sobre violaciones a los derechos a la vida, la integridad física u otras que se consideren especialmente graves. De tal suerte que el citado artículo no establece un deber de plantear Conciliaciones. Ello limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.

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

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

VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

22. El derecho a la *seguridad social* se entiende como un conjunto de principios, normas e instituciones que pretenden establecer, mantener y organizar mecanismos y sistemas de atención, así como de respuesta a los diversos estados de necesidad que enfrentan los miembros de la sociedad en general¹².

23. La Declaración Universal de los Derechos Humanos refiere en su artículo 22 que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la *seguridad social*, y a obtener, mediante el esfuerzo

¹¹ De acuerdo a lo informado por la SEV, evidencia 12.1. del expediente.

¹² Marquet Guerrero, Porfirio. Protección, previsión y seguridad social en la Constitución Mexicana. Revista Latinoamericana de Derecho Social. 2006. Páginas 69-89.



nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables para su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad.

24. En el mismo tenor, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, a través de las Resoluciones 47/5, 8/98 y en la Observación General número 6 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, contempla y desarrolla los derechos económicos sociales y culturales de las personas adultas mayores, consideradas así a partir de los sesenta años o más, donde se destaca la necesidad de adoptar medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad, ya que el derecho a la seguridad social reconoce de manera implícita el derecho a las prestaciones de vejez, pues el término “*seguridad social*” incluye de forma implícita los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas¹³.

25. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el derecho humano a la seguridad social comprende: “[...] *la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.*”¹⁴

26. Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que “*toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.*”¹⁵

27. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que las personas deberán ser protegidas de las consecuencias de la vejez y la incapacidad física o mental, en virtud de que esto trae como consecuencia la imposibilidad de que los particulares cuenten con los medios necesarios para una vida digna y decorosa.

28. Ahora bien, este derecho no sólo incluye estar en posibilidad de acceder a las prestaciones sociales, sino mantenerlas y que éstas *se materialicen en efectivo* o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, particularmente contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, *invalidez*, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b)

¹³ CNDH. Recomendación 202/2022, del 31 de octubre de 2022, p. 23.

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Suiza, Ginebra, OIT, 2003, p. 1, disponible en: 'http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.'

¹⁵ Artículo XVI, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo¹⁶.

Responsabilidad de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado

29. Esta Comisión Estatal advirtió que la documentación para el trámite del pago del *Seguro Institucional* a nombre de V1 tiene como fecha de recepción en la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado el dieciocho de junio del año dos mil quince¹⁷.

30. La SEFIPLAN informó que, de acuerdo al Decreto por el que se establece el Programa de Consolidación de los Servicios Personales de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave No. Ext. 09 de fecha trece de enero de dos mil trece, efectivamente era la autoridad responsable de la integración de los expedientes originales *para el pago del seguro*; no obstante, por tratarse de un asunto que fue tramitado en *administraciones anteriores*, no contaba con suficientes antecedentes¹⁸ que le permitiera aportar mayor información relacionada con la falta de pago, agregando que el expediente de V1 fue remitido a la SEV en noviembre de dos mil dieciocho.

31. La SEFIPLAN especificó que, si bien con base en el Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz No. Ext. 09 del siete de enero del año dos mil trece, le correspondía tramitar los Seguros Institucionales de Invalidez como el caso que nos ocupa, derivado de una reforma en el año dos mil dieciséis (Gaceta Oficial No. 416 de dieciocho de octubre del año dos mil dieciséis) la Secretaría de Educación de Veracruz asumió la responsabilidad de tramitar y ejecutar los pagos a los que tienen derecho sus extrabajadores¹⁹.

32. Lo anterior demuestra que, *contrario sensu*, en la fecha en que esa SEFIPLAN recibió y resguardó la documentación de la víctima —dieciocho de junio del año dos mil quince—, era la autoridad competente para tramitar y liquidar el seguro de V1; aproximadamente un año y cuatro meses después, esa atribución fue asumida por la SEV —dieciocho de octubre del año dos mil dieciséis—. Sin embargo, la Secretaría de Finanzas no acreditó haber llevado a cabo alguna acción y/o trámites correspondientes para el pago del adeudo conforme a sus —entonces— atribuciones.

¹⁶ 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

¹⁷ Párrafo 6.3. Anexos del Expediente.

¹⁸ Evidencia 12.13. del Expediente.

¹⁹ Evidencia 12.14.



33. Ahora bien, de las constancias que integran el expediente se advirtió que el catorce de abril y veinticinco de agosto de dos mil dieciséis²⁰, la SEFIPLAN realizó dos pagos a V1 por la cantidad de \$[...] ([...] M.N.), cada uno.

34. En contraste con lo anterior, esta Comisión Estatal confirmó que no fue sino hasta noviembre de dos mil dieciocho (más de tres años después de que recibiera la documentación para el pago del seguro) que remitió el trámite a la SEV, periodo que no justificó²¹ y que se suma al tiempo en que, hasta la fecha (a más de ocho años de haberlo solicitado), V1 no ha podido cobrar la totalidad de su Seguro Institucional por Invalidez²².

35. A pesar de que la SEFIPLAN no proporcionó fundamento ni motivo legal para sustentar la falta de pago del seguro en comento durante el tiempo en que era su competencia, la SEV señaló que en el expediente de V1 se encuentra archivado el acuse de recibido sellado por su Oficina de Prestaciones al Personal Federalizado, y que se recibió únicamente copia de la documentación que integra el mismo. Lo anterior, debido a que no existía contrato vigente con alguna aseguradora para cubrir los siniestros, situación que, señaló, era facultad exclusiva de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Finanzas y Planeación²³; motivo por el cual, dicha prestación no pudo ser liquidada en su momento.

36. Si bien esta Comisión Estatal advierte que a la fecha de la emisión de la presente Recomendación la SEFIPLAN carece de facultades legales para atender actualmente el pago de V1 (*supra* párrafo 31), lo cierto es que tuvo la responsabilidad de efectuar el referido pago del dieciocho de junio de dos mil quince al ocho de noviembre de dos mil dieciocho, es decir, incurrió en dilación de tres años con cinco meses, hecho con el cual terminó haciendo nugatorio el derecho a la seguridad social de la víctima.

Falta injustificada de pago por parte de la Secretaría de Educación

37. En efecto, 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.

38. En el caso que nos ocupa, V1 fue trabajador de la Secretaría de Educación de Veracruz y causó baja por invalidez en el año dos mil catorce por tener problemas de la vista, según lo refirió ante

²⁰ Evidencia 12.16.

²¹ Evidencia 12.5.

²² Descrito en el Anexo identificado con el numeral 6.3.

²³ Evidencia 12.1. del Expediente.

personal de esta Comisión. Dicho padecimiento le imposibilitó seguir laborando²⁴. En junio de dos mil catorce solicitó a la referida Secretaría a través de su Oficina de Prestaciones al Personal Federalizado²⁵ el pago del seguro institucional al que tiene derecho; sin embargo, a la fecha de la emisión de la presente —después de más de nueve años²⁶— éste no se ha materializado en su totalidad.

39. V1 señaló ante este Organismo que el importe del seguro al que tiene derecho le era indispensable pues está en una situación de enfermedad e invalidez por falta de vista, situación por la que no puede viajar constantemente a Xalapa, Veracruz, y darle seguimiento a su trámite, aunado al hecho de que, por la falta de pago, tiene temor de dejar a su familia desamparada y sin recursos económicos, los cuales por ley le corresponden.

40. La Secretaría de Educación de Veracruz reconoció que V1 inició su trámite el dieciocho de junio de dos mil catorce y que *cumplió con los requisitos documentales* correspondientes, especificando que el saldo total adeudado era por la cantidad de \$[...] ([...] M.N.)²⁷, teniendo un saldo a su favor al año dos mil veintiuno de \$[...] ([...]M.N)²⁸.

41. En ese sentido, esta Comisión Estatal advirtió que la SEV realizó diversas gestiones y el siete de octubre de dos mil diecinueve²⁹ le fue cubierta a V1 la suma de \$[...] ([...] M.N.), cantidad que se suma a la que fue cubierta por SEFIPLAN (*supra* párrafo 34) en el año dos mil dieciséis.

42. La SEV señaló que al momento de la baja de V1 no existía contrato vigente con ninguna aseguradora para cubrir los siniestros, lo cual era una facultad exclusiva de la Dirección General de Administración de la SEFIPLAN, a través de la Subdirección de Contrataciones Gubernamentales, Administración de Riesgos y Activos³⁰.

43. Posteriormente, con fecha nueve de noviembre del año dos mil dieciocho recibió el expediente de V1³¹ con la documentación original y después de recibirlo durante los ejercicios de dos mil diecinueve y dos mil veinte sostuvieron diferentes mesas de trabajo con las dependencias involucradas en el pago del seguro de vida; sin embargo, no se obtuvieron los recursos necesarios ya que no se consideraron en el Presupuesto de Egresos; no obstante, la SEV no adjuntó constancias de la celebración de las referidas mesas.

²⁴ Párrafo 6.

²⁵ Párrafo 6.2. Anexos del Expediente.

²⁶ Desde el primer trámite recibido por la Secretaría de Educación de Veracruz.

²⁷ Evidencia 12.6.

²⁸ Evidencia 12.3

²⁹ Evidencia 12.7. del Expediente.

³⁰ Evidencia 12.1.

³¹ Evidencia 12.6.



44. En relación con lo anterior, la Secretaría de Educación señaló que para los ejercicios fiscales de los años dos mil veintiuno y dos mil veintidós³² se solicitaron los recursos para el pago del seguro de V1; empero, no fueron autorizados. Asimismo, en el año dos mil veintidós no se había tramitado la solicitud de recursos a la SEFIPLAN, toda vez que al veinticinco de mayo de la referida anualidad no se había recibido en la Dirección de Contabilidad y Control Presupuestal el oficio de petición elaborado por la Dirección de Recursos Humanos, mediante el cual se requiera la suficiencia presupuestal necesaria para el pago de dicho seguro. Finalmente, la SEV señaló que no había fecha programada para el pago de la referida prestación³³.

45. Además, la Secretaría de Educación no mencionó cuál fue el trámite otorgado a la solicitud del pago del seguro de invalidez de V1 desde el mes de junio de dos mil catorce —cuando éste entregó su documentación— hasta el dieciocho de junio de dos mil quince, fecha en la que el quejoso entregó documentación a la SEFIPLAN. Lo anterior permite concluir objetiva y razonablemente que la SEV a lo largo de un año no realizó ningún trámite administrativo para materializar el seguro de invalidez de la víctima.

46. Actualmente es la SEV quien tiene entre sus atribuciones el procedimiento de pagos de seguros institucionales de sus trabajadores³⁴, mientras que la SEFIPLAN es la autoridad encargada de ministrar los recursos correspondientes una vez cumplidos los requisitos —entre éstos, contar con el presupuesto necesario—. Sin embargo, la SEV no justificó por qué, a más de nueve años desde su solicitud, no ha finiquitado la totalidad del seguro a que tiene derecho V1.

47. Esta omisión vuelve *ilusorio* el derecho a la seguridad social de la víctima. Si bien el seguro institucional de invalidez se encuentra reconocido, no puede encontrarse satisfecho hasta que esa Secretaría de Educación no lo finiquite; de lo contrario, no se cumple con el fin por el cual fue creado: disponer de una fuente de ingreso para sufragar sus necesidades básicas³⁵.

48. Así pues, a más de nueve años del inicio del trámite, V1 no ha podido recibir el saldo restante del seguro por invalidez al que tiene derecho, consistente en \$[...] ([...] M.N.), sin que exista una justificación legal para ello, lo que, como ha señalado, no le ha permitido hacer frente a su situación de invalidez provocada por la falta de vista la cual no le permite viajar constantemente a Xalapa,

³² Evidencia 12.8.

³³ Evidencia 12.11.

³⁴ Mediante la Gaceta Oficial No. 416 del Estado de Veracruz de fecha dieciocho de octubre del año dos mil dieciséis, se derogó la fracción IV del artículo 4° del Decreto por el que se establece el Programa de Consolidación de los Servicios Personales de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Es así que, la Secretaría de Educación de Veracruz será la Autoridad que programe, presupueste, registre y evalúe los recursos humanos, así como el pago de nóminas.

³⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social. “El Seguro de Invalidez protege los medios de subsistencia de los asegurados y sus familias, garantizando el derecho a la salud y a la asistencia médica, en caso de accidente o enfermedad que ocurra fuera del entorno laboral y que tenga como consecuencia un estado de invalidez o, incluso, la muerte”. Consultable en: “www.imss.gob.mx”



Veracruz, para darle seguimiento a su trámite, aunado al hecho de que, debido a la falta de pago, tiene temor de dejar a su familia desamparada y sin recursos económicos, los que por ser un derecho humano le corresponden.

49. Es necesario puntualizar que V1 padece de aflicciones en su estado de salud, y que, además, afectan de manera directa su vida diaria, por lo que recobra mayor importancia el pago del citado seguro, pues éste le resulta imprescindible para poder disponer de recursos suficientes que le permitan sufragar sus gastos básicos y/o médicos.

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

51. Lo anterior demuestra que la SEV se ha limitado a señalar que —durante cinco años desde que recibió el trámite en noviembre de 2018— ha sostenido diversas reuniones y requerido (*supra* párrafos 44 y 45) el recurso necesario para el seguro de la víctima en sus proyectos de Presupuesto; empero, ninguno ha sido autorizado, sin proporcionar el motivo y fundamento de dicha negativa y/o señalar alguna otra acción que le permita hacer frente a dichas obligaciones. La SEV se encontraba en posibilidad de prever dicho gasto desde el año 2018 de conformidad con lo artículos 158³⁶ y 158 Bis.³⁷ del Código Financiero para el Estado de Veracruz.

52. En tales circunstancias, en tanto la SEV no realice las acciones suficientes y necesarias para materializar el pago total referido, se produce una lesión continuada al derecho humano a la seguridad social de V1, al no poder acceder de manera íntegra al seguro de invalidez del cual es titular.

53. En suma, de las afirmaciones realizadas por la Secretaría de Educación del Estado y de la Secretaría de Finanzas y Planeación, es importante precisar que el principio de continuidad del Estado³⁸ postula que la responsabilidad de éste por violaciones a derechos humanos persiste incluso cuando existan cambios de gobierno derivados de la alternancia democrática. Afirmar lo contrario haría que el deber constitucional de reparar las violaciones a derechos humanos dependiera de la permanencia de una persona en un cargo público; lo cual es inviable dada la estructura democrática

³⁶ “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 apeándose a lo preceptuado por la Ley de Contabilidad, por la Ley de Disciplina y demás disposiciones aplicables.”

³⁷ “Artículo 159. Con objeto de lograr un mejor aprovechamiento y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos, la Secretaría analizará los proyectos de presupuesto de las unidades presupuestales y, en su caso, hará los ajustes que considere necesarios, para efectos de los dispuesto en el párrafo siguiente.”

³⁸ Corte IDH. Caso *Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 92; CIDH Informe Ni. 8/00, Caso 11.378. Haití de 24 de febrero de 2000. párrs. 35 y 36.



y republicana del Estado mexicano. Esto, en razón de que la responsabilidad que aquí se declara es institucional y no individual.

54. Así pues, no efectuar la totalidad del pago a V1 impide que el seguro de invalidez al que tiene derecho cumpla con su objetivo; es decir, al no materializarlo vuelve ineficaz dicha prestación, ya que no se consigue el fin para el que fue creado: *proteger los medios de subsistencia de los asegurados*³⁹.

VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

55. 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.

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

57. Por lo que, con base en el artículo 114 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Comisión Estatal le reconoce a V1 su calidad de *víctima*. En tal virtud, con fundamento en el artículo 105 fracción II de la citada Ley, deberá inscribirse en el Registro Estatal de Víctimas (REV) para que tenga acceso a los beneficios de Ley que garanticen su derecho a la reparación integral por la violación a su derecho humano determinada en la presente Recomendación, en los siguientes términos:

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.

³⁹ Instituto Mexicano del Seguro Social. “El Seguro de Invalidez y Vida protege los medios de subsistencia de los asegurados y sus familias, garantizando el derecho a la salud y a la asistencia médica, en caso de accidente o enfermedad que ocurra fuera del entorno laboral y que tenga como consecuencia un estado de invalidez o, incluso, la muerte”. Consultable en: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/08_Cap04.pdf



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

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

61. No obstante lo anterior, el artículo 91 de la citada Ley General señala que la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas podrá iniciar *de oficio*, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de autoridades competentes, en su caso, de auditores externos. Al respecto, es importante señalar que la Secretaría de Educación de Veracruz tenía conocimiento de los hechos desde el año dos mil catorce y por su parte la Secretaría de Finanzas y Planeación desde el año dos mil quince, debido a la solicitud de pago presentada por VI. En tal virtud, de conformidad con el artículo 72 fracción V de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los Órganos Internos de Control de las autoridades recomendadas deberán resolver por cuanto a la procedencia de su facultad sancionadora, así como por aquellas faltas que se deriven de la omisión de iniciar el procedimiento de pago y una investigación desde el momento que tuvieron conocimiento de los hechos. En caso de que ya existan procedimientos substanciados por los mismos hechos, éstos deberán concluirse en un plazo razonable y resolver lo que en derecho corresponda.

Restitución

62. De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes del evento dañoso. Así, con fundamento en el artículo 60 fracción II de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la víctima tiene derecho al restablecimiento de sus derechos jurídicos, para que la Secretaría de Educación de Veracruz —quien actualmente es la autoridad facultada para realizar el pago del seguro que nos ocupa— lleve a cabo las acciones que garanticen el pago oportuno del concepto de *Seguro Institucional de Invalidez* a que tiene derecho.

Garantías de no repetición

63. Las garantías de no repetición son consideradas como una de las formas de reparación a víctimas y uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que 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 para eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

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

65. Bajo esta tesis, con fundamento en el artículo 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se deberán realizar las acciones pertinentes para que las autoridades involucradas en la presente resolución reciban capacitación eficiente en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente del derecho a la seguridad social; así como evitar que tal situación se repita, con el fin de no violentar los derechos humanos.

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

IX. PRECEDENTES

67. Esta Comisión se ha pronunciado reiteradamente sobre la relevancia de garantizar adecuadamente el derecho a la seguridad social. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 07/2023, 19/2023, 20/2023, 23/2023, 32/2023, 48/2023, 49/2023 y 51/2023.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

68. Por lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I y III, 6 fracciones I, II y IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25 y demás aplicables de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; 1, 5, 15, 16, 23, 24, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

RECOMENDACIÓN N° 087/2023

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO
SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO
P R E S E N T E

PRIMERA. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a) **Iniciar un procedimiento administrativo** para determinar la responsabilidad individual de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados en la violación a derechos humanos aquí demostrada. Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Deberá informar a esta Comisión Estatal sobre el trámite y resolución dentro de dichos procedimientos, para acordar lo procedente.
- b) **Capacitar** a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente del derecho a la seguridad social.
- c) **Evitar** cualquier acción u omisión que revictimice a la parte agraviada.

LIC. VÍCTOR EMMANUEL VARGAS BARRIENTOS
SECRETARIO DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ
P R E S E N T E

PRIMERA. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a) **Reconocer la calidad de víctima** del V1 y realizar los trámites y gestiones necesarias de forma coordinada ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que sea incorporado al Registro Estatal de Víctimas y pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención. Ello, con fundamento en los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- b) **Iniciar un procedimiento administrativo** para determinar la responsabilidad individual de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados en la violación a derechos humanos aquí demostrada. Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Deberá informar a esta Comisión Estatal sobre el trámite y resolución dentro de dichos procedimientos, para acordar lo procedente.
- c) **Implementar** los mecanismos necesarios para que, de acuerdo a sus facultades, se ministre oportunamente el importe correspondiente al concepto de *Seguro Institucional de Invalidez* para satisfacer el derecho a la seguridad social de V1.
- d) **Capacitar** a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente del derecho a la seguridad social.
- e) **Evitar** cualquier acción u omisión que revictimice a la parte agraviada.

SEGUNDA. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **REMÍTASE** copia de la presente Recomendación a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, a efecto de que:

- a) En términos de los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción V, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se **INCORPORA AL REGISTRO ESTATAL DE VÍCTIMAS a V1**, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.

PARA AMBAS AUTORIDADES:

PRIMERA. De conformidad con el artículo 181 del Reglamento Interno de esta CEDH, se hace saber a las autoridades a quienes va dirigida la presente Recomendación que disponen de un plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES**, contados a partir de que ésta les sea notificada, para que manifiesten si la aceptan o no.

En caso de que no sea aceptada, dispondrán de un plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES**, contados a partir de que hagan saber a esta Comisión su decisión, para enviar pruebas de que ha sido cumplida.

De considerar que el plazo para el envío de las pruebas de cumplimiento es insuficiente, deberán exponerlo de manera razonada a esta Comisión Estatal, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación.

SEGUNDA. En caso de no aceptar la presente, o de no cumplimentarla en los plazos referidos anteriormente, deberán fundamentar y motivar su negativa y hacerla del conocimiento público de acuerdo con el artículo 102 apartado B de la CPEUM y 67 fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

De no realizar manifestación alguna dentro de los plazos señalados, esta resolución se tendrá por no aceptada.

TERCERA. Con fundamento en los artículos 102 apartado B de la CPEUM, 67 fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 4 de la Ley que rige a este Organismo Autónomo, se hace de su conocimiento que esta Comisión Estatal de Derechos Humanos podrá solicitar al Congreso del Estado que llame a su comparecencia en caso de que se nieguen a aceptar o cumplir la presente Recomendación para que expliquen el motivo de su negativa.

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 de esta Comisión Estatal 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, por ser necesario para el buen funcionamiento del Organismo.

PRESIDENTA

DRA. NAMIKO MATSUMOTO BENÍTEZ