



**Comisión Nacional de los Derechos Humanos**  
**RECOMENDACIÓN NO. 173 /2024**

**SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE RV, POR LA NO ACEPTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ, A LA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**Ciudad de México, a 17 de julio de 2024.**

**LIC. VICTOR EMMANUEL VARGAS BARRIENTOS**  
**SECRETARIO DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ**

*Respetable autoridad:*

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo cuarto, 6º, fracciones III, IV y V, 15, fracción VII, 24, fracción IV, 26, 41, 42, 55, 61 al 66 inciso d) de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 129 a 133, 148, 159, fracción I, 160 a 168 y 170 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2024/80/RI**, sobre el recurso de impugnación interpuesto por RV, en contra de la no aceptación de la Recomendación 063/2023 emitida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Veracruz en el expediente de queja CEDHV/1VG/DAV/1293/2019.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1º, 3º, 9º, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1º, 6º, 7º, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para distintas personas involucradas en los hechos y expedientes son los siguientes:

DENOMINACIÓN	CLAVE
Persona Recurrente y Víctima	RV

4. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias e instancias de gobierno, así como el marco jurídico se hará con siglas, acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas de acuerdo a lo siguiente:

DENOMINACIÓN	SIGLAS, ACRÓNIMO O ABREVIATURA
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas de Veracruz	CEEAIIV
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Veracruz	Comisión Local/ Organismo Local/ CEDHV
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Organismo Nacional/ Comisión Nacional/ CNDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	LGAMVLV
Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Reglamento de la LGAMVLV
Secretaría de Educación de Veracruz	SEV
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

## I. HECHOS

5. El día 26 de noviembre de 2019 se recibió en la CEDHV escrito de RV, señalando hechos que considera violatorios de derechos humanos y que atribuye a personal adscrito a la SEV en razón de que, desde el miércoles 23 de octubre de 2019, algunos padres de familia de la asociación de padres de familia de la esc.

Prof.. Antonio Quintana cerraron el servicio educativo señalando un supuesto desfalco de sus ingresos de aportaciones voluntarias, de las cuales jamás ha manejado, ante lo cual solicitó una entrevista con la directora general de primaria federalizada ante la SEV, para tratar el asunto de la toma de la institución, sin haber obtenido respuesta favorable.

6. Una vez que el Organismo Local integró el referido expediente de queja, el 6 de septiembre de 2023, emitió la Recomendación 063/2023, al acreditarse que la SEV no cumplimentó la reinstalación de RV de forma idónea, efectiva y expedita, vulnerando con ello, los derechos humanos a una adecuada protección judicial y a la integridad personal en relación con una vida libre de violencia.

7. Con motivo de lo anterior, la CEDHV emitió a la SEV y a la Contraloría General del Estado de Veracruz, los siguientes puntos recomendatorios en el citado instrumento recomendatorio 063/2023:

*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) De conformidad con el artículo 61 fracción I de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, realizar las gestiones necesarias ante la CEEAIV para que V1 tenga acceso a los servicios de atención psicológica que requiera.*

b) *Con fundamento en el artículo 63 fracciones II y VII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y con base en el acuerdo de cuantificación que emita la CEEAIV, pagar una compensación a V1, por el daño causado con motivo de las violaciones de derechos humanos sufridas, de conformidad con lo establecido en el apartado de Compensación de la presente.*

c) *Ofrecer a V1 una disculpa pública, y al mismo tiempo reconocer las violaciones a sus derechos humanos acreditadas, aceptar su responsabilidad y asumir el compromiso de reparar el daño de forma integral, con la finalidad de restablecer el honor y la dignidad de la víctima; lo anterior, de conformidad con el artículo 72 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.*

d) *De acuerdo con los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, capacitar a los servidores públicos que resulten involucrados en las violaciones acreditadas, en materia del derecho humano a la adecuada protección judicial y a la integridad personal en relación con una vida libre de violencia.*

[...]

**PARA AMBAS AUTORIDADES:**

a) *Con fundamento en el artículo 103 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberán realizar las*

*gestiones necesarias ante la CEEAIV para que V1 sea inscrita en el Registro Estatal de Víctimas.*

*b) 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 Estatal, deberán dar vista a su órgano interno de control para que inicie, a la brevedad y de forma diligente, un procedimiento disciplinario y/o administrativo para determinar el alcance de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que incurrieron en la violación de derechos humanos demostrada en la presente Recomendación. Dicho procedimiento deberá resolver lo que en derecho corresponda en un plazo razonable.*

*c) De conformidad con los artículos 5 y 119 fracción VI de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberán evitar cualquier acción u omisión revictimizante en agravio de la víctima.*

8. La Recomendación 063/2023 consideró como autoridad responsable además de la SEV, a la Contraloría General del Estado de Veracruz, quien sí aceptó dicho pronunciamiento y realizó acciones para dar cumplimiento al mismo.

9. El 6 de octubre de 2023, la Comisión Estatal recibió el oficio SEV/DJ/DLyC/DH/12486/2023, mediante el cual la Dirección Jurídica de la SEV comunicó la no aceptación de la Recomendación 063/2023, haciendo del conocimiento las razones de ello.

10. Mediante Oficio CEDHV/DSC/2197/2023 la Comisión Estatal notificó el 16 de octubre de 2023 a RV, la determinación de la SEV de no aceptar la Recomendación 063/2023.

11. El 6 de noviembre de 2023, RV presentó Recurso de Impugnación por la no aceptación por parte de la SEV a la Recomendación 063/2023, el cual fue enviado a esta Comisión Nacional.

12. Con fecha 31 de enero de 2024, este Organismo Nacional admitió a trámite y radicó el Recurso de Impugnación **CNDH/6/2024/80/RI**, y a fin de documentar las violaciones a los derechos humanos, se solicitó informe a la Comisión Estatal y a la autoridad señalada como responsable, cuya valoración lógica-jurídica, será objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de Pruebas de esta Recomendación.

## II. EVIDENCIAS

13. Oficio CEDHV/DSC/2564/2023, recibido en esta Comisión Nacional el 30 de noviembre de 2023, mediante el cual la Comisión Estatal remitió el recurso de impugnación suscrito por RV contra la No Aceptación de la Recomendación 063/2023; así como copia certificada del expediente de queja CEDHV/1VG/DAV/1293/2019, que contiene la documentación siguiente:

13.1. Escrito de queja recibido por la Comisión Estatal el 26 de noviembre de 2019, en el cual RV relató hechos que considera violatorios de derechos humanos y que atribuye a personal adscrito a la SEV en razón de que, desde el miércoles 23 de octubre de 2019, algunos padres de familia de la Asociación

de Padres de Familia de la esc. Prof.. Antonio Quintana cerraron el servicio educativo señalando un supuesto desfaldo de sus ingresos de aportaciones voluntarias, de las cuales jamás ha manejado, ante lo cual solicitó una entrevista con la directora general de primaria federalizada ante la SEV, para tratar el asunto de la toma de la institución, sin haber obtenido respuesta favorable; refirió la existencia de acoso laboral.

**13.2.** Escrito de queja recibido por la CNDH el 2 de diciembre de 2019 en el que RV refirió laborar en la escuela Prof.. Antonio Quintana desde 2012, que el supervisor incitó a los padres de familia a tomar la escuela arguyendo malos manejos de los recursos de la sociedad de Padres de Familia. La escuela permaneció cerrada del 23 al 31 de octubre de 2019, fecha última en la que se nombró a una directora interina y se envió a RV a la Supervisión Escolar en calidad de “resguardo”. Solicitó una investigación neutral con justicia laboral.

**13.3.** Oficio 89271 del 13 de diciembre de 2019, mediante el cual la queja descrita en el numeral que antecede se remitió a la CEDHV por parte de la CNDH.

**13.4.** Acuerdo del 28 de enero de 2020, por el que se radicó el expediente DAV/1293/2019 por la presunta vulneración a los derechos de las mujeres a una vida sin violencia y a la seguridad jurídica.

**13.5.** Oficio SEV/DGEPF/SSE/OAQ/0436/2021 del 26 de abril de 2021, mediante el cual la Dirección General de Educación Primaria Federalizada informa a RV que, de acuerdo a la resolución del 2 de marzo de 2021, quedó sin efectos la aplicación de nota mala en su expediente laboral, señalando el

29 de abril de 2021, como fecha para ser instalada en sus funciones en la escuela primaria Prof.. Antonio Quintana.

**13.6.** Oficio SEV/DGEPF/SSE/OAQ/0800/2021 del 23 de junio de 2021, mediante el cual la Dirección General de Educación Primaria Federalizada informa a RV que, de acuerdo con el expediente integrado en esa Unidad Administrativa, el conflicto inicia por la toma de instalaciones, por parte de los padres de familia, argumentando malversación de fondos de la Sociedad de Padres de Familia de la escuela primaria Prof. Antonio Quintana, exigiendo a la SEV una auditoría al respecto; que en reuniones sostenidas con los inconformes se les pidió la liberación de la escuela, en razón de que no era posible que dicha Dependencia realizara una auditoría, puesto que los recursos que refieren, no son de la SEV, por lo que lo procedente era que formularan una denuncia ante la fiscalía correspondiente; Posteriormente presentaron quejas contra RV, por lo que se determinó instaurar el procedimiento administrativo, conforme a la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz; Derivado del Recurso de Inconformidad, se acudió a reinstalar a RV el 29 de abril de 2021, ocasión en la que el personal docente de dicha escuela impidió el acceso de RV, por lo que se programaría nueva fecha.

**13.7.** Oficio ICMI/0179-2021 del 27 de agosto de 2021, mediante el cual el Instituto Municipal de las Mujeres remitió el reporte de observación psicológica realizado esa misma fecha a RV, del que se desprende que es víctima de mobbing (trato hostil o vejatorio al que es sometida una persona en el ámbito laboral de forma sistémica, que le provoca problemas psicológicos y profesionales).

**13.8.** Acuerdo del 4 de octubre de 2021, por el que se da cuenta en 24 puntos las diferentes acciones llevadas a cabo hasta entonces, para la integración del expediente DAV/1293/2019, de cuyo resultado se desprende el inicio de un procedimiento administrativo contra RV que concluyó en un cambio de adscripción y una nota mala en su expediente, situación por la que RV presentó Recurso de Inconformidad que al resolverse dejó sin efecto la citada determinación previa, resolviéndose la reinstalación en su centro de trabajo; Por otra parte, con apoyo del Instituto Municipal de la Mujer en Córdoba y de una valoración inicial a RV se obtuvo que es víctima de *mobbing*, por lo que el expediente se turnó a la Primera Visitaduría General de la CEDHV.

**13.9.** Acuerdo del 14 de octubre de 2021 por el que la Primera Visitaduría General de la CEDHV recibió el expediente DAV/1293/2019 para su radicación, integración y ulterior resolución, con el expediente CEDH/1VG/DAV/1293/2019.

**13.10.** Oficio SEV/DJ/DLyC/DH/10993/2021 del 29 de noviembre de 2021, mediante el cual la Dirección Jurídica de la SEV, informó al Primer Visitador de la CEDHV que actualmente no se tiene ningún procedimiento en contra de RV, y que en todo momento se le ha reconocido su cargo; la sanción impuesta por el procedimiento laboral de 2020 fue revocada; existe oposición de padres de familia y docentes para el regreso de RV.

**13.11.** Comparecencia de RV ante la CEDHV del 25 de mayo de 2022, mediante la cual amplió su queja, manifestando que desde el 24 de octubre de 2019 (fecha en que fue separada del cargo y puesta a disposición de la

Supervisión Escolar número 14, no se le han encomendado actividades para realizar en el día a día.

**13.12.** Recomendación 063/2023 del 6 de septiembre de 2023, dirigida al titular de la SEV por la vulneración a los derechos humanos a una adecuada protección judicial y a la integridad personal en relación con una vida libre de violencia, ante la omisión de reinstalar a RV de forma idónea, efectiva y expedita. Dicho pronunciamiento incluyó además de la SEV, a la Contraloría General del Estado de Veracruz, quien sí aceptó la Recomendación y realizó acciones para dar cumplimiento a la misma.

**13.13.** Oficio SEV/DJ/DLyC/DH/12486/2023, mediante el cual la Dirección Jurídica de la SEV comunicó la no aceptación de la Recomendación 063/2023.

**13.14.** Recurso de Impugnación de RV ante la no aceptación de la Recomendación 063/2023 por parte de la SEV.

**13.15** Actas Circunstanciadas del 17 de junio de 2024, en las cuales personal de este Organismo Nacional hizo constar las comunicaciones telefónicas sostenidas con personal de la SEV, respecto de la no aceptación de la Recomendación 063/2023.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

**14.** El 23 de octubre de 2019, algunos padres de familia de la Asociación de Padres de Familia de la Esc. Prof. Antonio Quintana cerraron el servicio educativo señalando un supuesto desfaldo de sus ingresos de aportaciones voluntarias.

- 15.** La escuela permaneció cerrada del 23 al 31 de octubre de 2019, fecha última en la que se nombró a una directora interina y se envió a RV a la Supervisión Escolar en calidad de “resguardo”.
- 16.** El 26 de noviembre de 2019, se recibió en la Comisión Estatal, la queja de RV, en la que señaló hechos que consideró violatorios a sus derechos humanos.
- 17.** Una vez agotada la investigación correspondiente, el 6 de septiembre de 2023, el Organismo Local emitió la Recomendación 063/2023 dirigida a los titulares de la SEV y la Contraloría General del Estado de Veracruz, siendo esta última autoridad fiscalizadora, quien sí aceptó la Recomendación y realizó acciones para dar cumplimiento a la misma.
- 18.** El 6 de octubre de 2023, la Comisión Estatal recibió el oficio SEV/DJ/DLyC/DH/12486/2023, mediante el cual la Dirección Jurídica de la SEV comunicó la no aceptación de la Recomendación 063/2023.
- 19.** Mediante Oficio CEDHV/DSC/2197/2023 la Comisión Estatal notificó el 16 de octubre de 2023 a RV, la determinación de la SEV de no aceptar la Recomendación 063/2023.
- 20.** El 6 de noviembre de 2023, RV presentó Recurso de Impugnación por la no aceptación por parte de la SEV a la Recomendación 063/2023.
- 21.** Los días 30 de mayo y 4 de junio ambos del 2024, personal de este Organismo Nacional sostuvo comunicación con personas servidoras públicas de la

SEV, con la finalidad de exhortarlos para que reconsideraran su determinación, con resultados negativos.

#### **IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS**

**22.** De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a esta Comisión Nacional conocer “(...) *de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalente en las entidades federativas (...)*”; dichas inconformidades tendrán que substanciarse mediante los medios de impugnación previstos y regulados en el artículo 55 de la Ley de la CNDH; los cuales son los recursos de queja y de impugnación.

##### **A. Oportunidad en la presentación y procedencia del Recurso de Impugnación**

**23.** En términos de los artículos 3º, último párrafo, 6º, fracción V y 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 159, fracción IV, de su Reglamento Interno, el recurso de impugnación procede: “*En caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local*”.

**24.** En este apartado se realizará un análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2024/80/RI**, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, del principio pro persona, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por la Comisión Nacional, así como de los criterios

jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH, respecto de la no aceptación de una Recomendación emitida por un organismo local, con fundamento en los artículos 3º, último párrafo y 6º, fracciones IV, 41, 42, 65, último párrafo y 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar violaciones a los derechos humanos a la adecuada protección judicial en sede administrativa y a la integridad personal, en relación con una vida libre de violencia, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la SEV, en agravio de RV.

**25.** El objeto del presente instrumento recomendatorio recaído sobre el recurso de impugnación que se resuelve, no tiene por objeto valorar nuevamente la actuación del personal de la SEV, pues de esa tarea se ocupó asiduamente el Organismo Local mediante la Recomendación 063/2023, aunado a que RV no manifestó expresa o tácitamente agravio en torno al fondo o sentido del instrumento recomendatorio, sino que enderezó su impugnación hacia la no aceptación de esa Recomendación; no obstante, bajo el principio pro persona, este Organismo Nacional estima necesario precisar y dotar de mayor certidumbre jurídica a la concreción de los derechos humanos determinados como violados por el Organismo Local.

**26.** Así las cosas, el artículo 159, fracción IV, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, prevé que el recurso de impugnación procede *“en caso de que una autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local”*.

**27.** En los artículos 64 de la Ley de la Comisión Nacional y 160, fracción II, de su Reglamento Interno, se establece que el recurso de impugnación debe ser

interpuesto por quien haya tenido el carácter de quejoso o agraviado en el procedimiento seguido ante la Comisión Estatal, lo cual, en el presente caso es un requisito satisfecho, en virtud que RV funge como quejosa en la Queja Local, determinada el 6 de septiembre de 2023 con la emisión de la Recomendación 063/2023, y por ende goza de legitimación activa dentro de la inconformidad que se resuelve por esta vía.

**28.** En el presente caso, RV se inconformó en contra de la no aceptación de la Recomendación 063/2023 por parte de la SEV, circunstancia que le notificó la Comisión Estatal mediante oficio CEDHV/DSC/2197/2023 recibido por RV el 16 de octubre de 2023, presentando en consecuencia el Recurso de Impugnación en la CEDHV el 6 de noviembre de 2023; visto el expediente iniciado al efecto, se advierte que la inconformidad fue presentada dentro del plazo de los 30 días naturales previstos en los artículos 61, 62, 63 y 64, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 159, fracción IV, 160 y 162, de su Reglamento Interno.

## **B. Derecho de acceso a la tutela no jurisdiccional de protección a los derechos humanos**

**29.** En México, hay dos tipos de protección interna a los derechos humanos: la jurisdiccional y la no jurisdiccional. La primera está a cargo del Poder Judicial quien emite determinaciones que son vinculantes (de obligado cumplimiento), mientras que la segunda está a cargo de organismos de protección de derechos humanos, cuyas resoluciones no lo son, ni suplen la protección que se puede obtener mediante la primera vía, sino que las complementa e incluso puede realizarse a la par de los

procesos ante Tribunales; estas últimas encuentran su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, que establece:

*El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*

**30.** El artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM, establece que el derecho de acceso a la justicia y a la tutela jurisdiccional efectiva es la prerrogativa a favor de las y los gobernados de acudir y promover ante las instituciones del Estado competentes, la protección de la justicia a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre sus pretensiones o derechos que estime le fueron violentados, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

**31.** En el mismo sentido, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece: *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.*

**32.** Asimismo, el numeral 25.1. de la referida Convención Americana reconoce que: *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.*

**33.** No obstante, la CrIDH ha sostenido que las garantías del artículo 8.1 de la Convención no se aplican solamente a la actividad judicial en estricto sentido, *“sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.”*<sup>1</sup>

**34.** En este sentido, la SCJN ha determinado que *“De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la CPEUM y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente...”*<sup>2</sup>

**35.** De igual forma, el Poder Judicial Federal también ha establecido que:

---

<sup>1</sup> CrIDH. “Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Párrafo 69

<sup>2</sup> Tesis 1a./J. 103/2017, “DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2015591.

*En los sistemas jurídicos tradicionales el concepto “justicia” se ha asimilado al conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de la resolución de desacuerdos legales dentro del aparato jurídico formal. De acuerdo con esta concepción formalista, las únicas autoridades que se encontrarían obligadas a la observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serían las que realizan funciones materialmente jurisdiccionales. No obstante, esta visión restringe la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 1o., párrafo tercero, de la propia Norma Suprema, pues el acceso efectivo a la solución de desacuerdos constituye un derecho dúctil que tiende a garantizar la concreción de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas. Por tanto, en congruencia con el principio aludido, la protección del derecho fundamental citado debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional que tengan por objeto atender una solicitud, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes.<sup>3</sup>*

**36.** En consecuencia, el derecho de acceso a la tutela no jurisdiccional implica que todas las personas tienen derecho de acceder a un proceso ante los organismos públicos de protección de los derechos humanos.

**37.** Bajo tales consideraciones, esta Comisión Nacional advierte que el 6 de octubre de 2023, mediante oficio SEV/DJ/DLyC/DH/12486/2023 la Dirección Jurídica de la SEV, informó al Organismo Local la no aceptación de la Recomendación 063/2023, al sustentar el fondo su argumentación, sustantivamente en que se trata de una problemática de naturaleza laboral.

---

<sup>3</sup> Tesis I.1o.A.E.48 A, “ACCESO A LA JUSTICIA. LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE EXTENDERSE A LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE TUTELA NO JURISDICCIONAL QUE TENGAN POR OBJETO ATENDER UNA SOLICITUD, AUN CUANDO ÉSTA NO INVOLUCRE UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2008956.

**38.** Contrario a lo que estima la SEV, los Organismos de Protección no jurisdiccional de derechos humanos si son competentes para conocer vulneraciones a la integridad personal o a la vida libre de violencia, aun cuando las personas afectadas se encuentren vinculadas por nombramientos y contratos expedidos por Dependencias o Entidades de autoridades federales, estatales o municipales.

**39.** Acorde con ello, la CEDHV determinó vulnerados los derechos humanos a la adecuada protección judicial en sede administrativa y a la integridad personal, en relación con una vida libre de violencia, aunado a que las medidas de reparación integral y puntos recomendatorios son acordes a tales prerrogativas.

**40.** Resulta orientadora la Tesis de jurisprudencia I.5o.T. J/8 L (11a.), cuyos hechos versan sobre una persona trabajadora al Servicio del Estado que promovió juicio de amparo indirecto frente a la dependencia patronal. *“En su demanda señaló como actos reclamados acoso laboral, tratos crueles e inhumanos, tortura, cargas excesivas de trabajo, entre otros, así como la omisión de proporcionarle equipo de protección personal suficiente para prevenir el contagio del virus SARS-CoV-2, alegando violaciones a sus derechos humanos a la salud e integridad personal. El Juzgado de Distrito resolvió sobreseer en el juicio de amparo, al considerar que la dependencia patronal carecía del carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo. En sus agravios, la parte quejosa destacó que el juicio de amparo es el mecanismo idóneo para garantizar a los trabajadores frente a los actos reclamados de tortura, tratos crueles e inhumanos en el centro laboral, por lo que adujo que la sentencia recurrida la dejó en estado de indefensión.”*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia del rubro DERECHOS HUMANOS EN MATERIA LABORAL. VÍAS PROCESALES PARA SU DEFENSA Y GARANTÍA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES con registro 19/46

**41.** El criterio jurídico desarrollado por la referida jurisprudencia señala que los derechos humanos en las relaciones laborales deben garantizarse a través de dos vías centrales: 1) En el proceso ordinario (tribunales laborales); y 2) A través del amparo por actos que generen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas en perjuicio de la parte promovente, en detrimento de sus derechos humanos.

#### **C. Hechos probados por la CEDHV**

**42.** La SEV violó el derecho a una adecuada protección judicial en sede administrativa de RV al no realizar las acciones administrativas necesarias para reinstalarla en su encargo en la Escuela Primaria “Prof.. Antonio Quintana” en Córdoba, Veracruz.

**43.** Además, se cometieron actos de violencia laboral contra de RV y la SEV fue omisa en realizar una investigación de los hechos alegados, aunado a que no implementó medidas de protección en su favor.

#### **D. Negativa por parte de la SEV a aceptar la Recomendación emitida por la Comisión Estatal**

**44.** Los Organismos Estatales de protección de Derechos Humanos se encuentran dotados de las facultades que les confiere el artículo 102 Apartado B de la CPEUM, para la defensa y protección de los Derechos Humanos en las entidades federativas, coadyuvando en la erradicación de las violaciones a los derechos

fundamentales, y facilitando que se otorgue a las víctimas la reparación integral del daño a los derechos vulnerados

**45.** Los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no tienen como objetivo acreditar la responsabilidad individual -ni penal, ni administrativa- de las personas servidoras públicas, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial,<sup>5</sup> mientras que, en materia administrativa, es competencia de los Órganos Internos de Control o del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, según corresponda.<sup>6</sup>

**46.** En ese tenor, 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 quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que 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.<sup>7</sup>

**47.** En ese contexto, para emitir una resolución, las Comisiones Estatales deben llevar a cabo una investigación diligente y exhaustiva, con la finalidad de allegarse

---

<sup>5</sup> SCJN. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p 28.

<sup>6</sup> De conformidad con los artículos 6, 7 y 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

<sup>7</sup> CrIDH. 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.

de todos los elementos de convicción necesarios para acreditar las violaciones en las que incurrieron las autoridades responsables y garantizar la protección a los Derechos Humanos; así, todas las autoridades deben encausar sus decisiones bajo el “*principio de efecto útil*”<sup>8</sup>, el cual implica la aceptación, implementación y cumplimiento de las resoluciones emitidas por los Organismos de Derechos Humanos del país, de tal forma que en la práctica sean efectivamente protegidos.

**48.** Este Organismo Nacional hace hincapié en que la naturaleza jurídica de una Recomendación, como un documento integral o unitario, no debe dar pie a admisiones o rechazos fragmentados por parte de las autoridades; esto es así, porque deben ser aceptadas o, en su caso, rechazadas en su totalidad para alcanzar el perfeccionamiento de su pronunciamiento exigido por el mandato constitucional, en aras de dotar de seguridad jurídica al compromiso de su cumplimiento; de otro modo se puede desnaturalizar su propósito tuitivo y reivindicatorio de derechos fundamentales.

**49.** En efecto, el estándar internacional denominado “*Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección promoción de los derechos humanos*” (Principios de París)<sup>9</sup>, concibe en su apartado A, numeral 3, inciso a), lo que a la letra establecen :

“A. *Competencias y atribuciones*

---

<sup>8</sup> CrIDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. P87

<sup>9</sup> Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993. Visto en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/2011/5037.pdf> 14 de febrero de 2024, 17:06 horas.

*“3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones: a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional...”*

**50.** Asimismo, ésta Comisión Nacional considera que la negativa de aceptación de la Recomendación emitida por la Comisión Estatal tiene un efecto adverso para la plena eficacia del sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos, previsto en el apartado B del artículo 102 de la CPEUM, habida cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1° de la citada Constitución, es obligación de todas las autoridades, sin excepción alguna, promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona.

**51.** Así del análisis efectuado al cúmulo de evidencias que integraron el Recurso de Impugnación que se estudia, este Organismo Nacional considera que los argumentos vertidos por la SEV para no aceptar la Recomendación no son congruentes con el principio pro persona el cual consiste en garantizar la protección más amplia al gobernado, entre ellos, los derechos humanos a la adecuada protección judicial en sede administrativa y a la integridad personal, en relación con una vida libre de violencia.

**52.** La CrIDH ha establecido que la reparación del daño ocasionado por la transgresión a los derechos humanos, requiere siempre que esto sea posible, la plena restitución de los derechos vulnerados, lo que implica el restablecimiento, de la situación anterior, y de no ser factible, es procedente determinar la medidas que garanticen los derechos conculcados y la reparación de las consecuencias producidas; por lo que además de las indemnizaciones compensatorias; la obligación de investigar, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición tiene especial relevancia lo que en suma constituye el contenido esencial de la reparación integral.<sup>10</sup> Ahora bien, respecto al pronunciamiento de la SEV a la no aceptación de la Recomendación 063/2023, es necesario precisar que la problemática planteada se puede conocer desde dos vertientes, esto es, por la vía jurisdiccional y por el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, por lo cual si bien los conflictos de derechos laborales debe ventilarse ante los tribunales laborales, las violaciones a derechos humanos fueron materia de estudio de la CEDHV quien únicamente se pronunció sobre violaciones imputables a personas servidoras públicas de la SEV al emitir la recomendación. Motivo por la cual esta CNDH no se pronunciará sobre aspectos de competencia de tribunales laborales a través del presente recurso de impugnación, sino respecto a la no aceptación de esa Recomendación bajo el principio pro persona, a fin de dotar de mayor certidumbre jurídica a la concreción de los derechos humanos determinados como violados por el Organismo Local.

---

<sup>10</sup> CrIDH Caso “García Cruz y Sánchez Silvestre Vs Estados Unidos Mexicanos”, Sentencia del 26 noviembre de 2013, Fondo Reparaciones y Costas, párrafo 65.

**53.** Por lo cual, esta CNDH realizó gestiones con personal de la SEV a fin de lograr una solución a los hechos planteados; sin embargo, las personas servidoras públicas adscritas a la SEV se negaron a tal posibilidad.

**54.** En efecto, la no aceptación de la Recomendación 063/2023, repercutiría de antemano en el consecuente incumplimiento sistemático e integral de la citada resolución, al verse impedida o frustrada la reparación coherente o plena del daño generado a las víctimas, en detrimento de los principios de interdependencia e indivisibilidad en los derechos humanos, especialmente en lo concerniente a la adecuada protección judicial en sede administrativa y a la integridad personal, en relación con una vida libre de violencia, transgresiones acreditadas en el instrumento recomendatorio que nos ocupa; ello, de conformidad a los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política, 4 fracción III de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave, en relación a los numerales 182 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, impactando la expresada no aceptación al instrumento recomendatorio 063/2023; es decir, afectando a todo su conjunto sistemáticamente de modo que tal negativa impediría la realización de su fin principal: el restablecimiento y reconocimiento de la dignidad humana.

**55.** En el mismo sentido, se ha pronunciado la SCJN al resolver que: *“es necesario que se cumpla con la satisfacción efectiva y eficiente de cada una de esas medidas [de satisfacción] cuando, dada la naturaleza de la violación, se haya determinado su procedencia. De modo que la reparación integral deja de ser tal, si tan sólo una de sus medidas se incumple, o es ineficiente y/o inefectiva [...] pues resultaría imposible y, por tanto, nugatoria, la reparación integral de las víctimas si la autoridad resolutora sólo se ocupara de prescribir actos o medidas tendentes a*

*cumplir con sólo una o algunas de esas medidas, lo que se traduciría en una reparación del daño parcial o incompleta*".<sup>11</sup>

**56.** A la luz del principio *pro persona*, en seguida se procede al análisis integral del asunto de mérito sobre la base de los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de sustento a la Comisión Estatal para emitir la citada Recomendación 063/2023, en el sentido de que transcurridos más de cuatro años desde que RV fue separada de sus funciones, la misma no ha sido reincorporada a las mismas dentro de su centro de trabajo, lo que conlleva un acto de violencia.

#### **E. Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia**

**57.** El artículo 1° de la Convención de Belém do Pará, define a la violencia contra la mujer como: “[...] *cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*”. En el mismo sentido el artículo 3° de la misma Convención consagra el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en el que se prevé que: “*toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado*”. Dicha disposición ha creado un eco en las legislaciones regionales que han replicado el establecimiento de preceptos dirigidos a proteger y garantizar este derecho.

**58.** La LGAMVLV en su artículo 5, fracción IV, define que violencia contra las mujeres es: “*Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño*

---

11 1a. XXXV/2020 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, páginas 280 y 283.

*o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”.*

**59.** Por su parte la jurisprudencia de la CrIDH interpretando a la Convención Belém do Pará, señaló que: *“la violencia contra la mujer (...) es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres que trasciende todos los sectores de la sociedad (...) y afecta negativamente sus propias bases”*.<sup>12</sup>

**60.** El derecho de la mujer a vivir una vida libre de violencia se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la no discriminación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que: *“la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”*. Esta *“violencia de género [...] va en menoscabo de la aptitud para disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad”*.<sup>13</sup>

**61.** En consonancia con lo anterior, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en las Naciones Unidas en septiembre de 2015 y con la que México está comprometida, establece en la meta 5.2 de su objetivo de Desarrollo Sostenible 5: Igualdad de género, que se deben *“Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado”*.

---

12 CrIDH, “Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 108.

13 CrIDH, “Caso I.V. Vs. Bolivia”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 30 de noviembre de 2016, párr. 253.

**62.** En el ámbito laboral el “*Convenio 111 sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación*” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Recomendación 111 que lo acompaña, ha definido el acoso laboral como “*la acción verbal o psicológica de índole sistemática, repetida o persistente por la que, en el lugar de trabajo o en conexión con el trabajo, una persona o un grupo de personas hiere a una víctima, la humilla, ofende o amedrenta*”.

**63.** La OIT señala que “*es un problema que afecta a hombres y mujeres. Sin embargo, son las mujeres quienes cuentan con menos cuotas de poder en los espacios laborales, quienes enfrentan mayor desprotección frente al acoso*”. Asimismo, especifica que los efectos que buscan producir dichas conductas son: “*para provocar la renuncia de la trabajadora en situaciones en las que está protegida contra el despido*”.

**64.** Por otra parte, la SCJN respecto el acoso laboral (mobbing), ha definido que es: “*una conducta que se presenta dentro de una relación laboral, con el objetivo de intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir; se presenta, sistémicamente, a partir de una serie de actos o comportamientos hostiles hacia uno de los integrantes de la relación laboral, de forma que un acto aislado no puede constituir acoso, ante la falta de continuidad en la agresión en contra de algún empleado o del jefe mismo; la dinámica en la conducta hostil varía, pues puede llevarse a cabo mediante la exclusión total de cualquier labor asignada a la víctima, las agresiones verbales contra su persona, hasta una excesiva carga en los trabajos que ha de desempeñar, todo con el fin de mermar su autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad, lo cual agravia por la vulnerabilidad del sujeto pasivo de la que*

parte. Ahora bien, en cuanto a su tipología, ésta se presenta en tres niveles, según quien adopte el papel de sujeto activo: a) horizontal, cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre compañeros del ambiente de trabajo, es decir, activo y pasivo ocupan un nivel similar en la jerarquía ocupacional; b) vertical descendente, el que sucede cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre quienes ocupan puestos de jerarquía o superioridad respecto de la víctima; y, c) vertical ascendente, éste ocurre con menor frecuencia y se refiere al hostigamiento laboral que se realiza por quienes ocupan puestos subalternos respecto del jefe victimizado”.<sup>14</sup>

**65.** De acuerdo con el artículo 18 de la LGAMVLV, la violencia institucional: “son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia”.

**66.** La referida ley en sus artículos 19 y 20, mandata que: “Los tres órdenes de gobierno (...) tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia...” y “Para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los tres órdenes de gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige”.

---

<sup>14</sup> Semanario Judicial de la Federación. Julio de 2014. Registro: 2006870

**67.** La CrIDH advirtió que la: *“ineficacia judicial frente a casos individuales o de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje en el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir”*. En el artículo 4, incisos c y f de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se acordó que los Estados tienen, entre otros deberes para: *“Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, (...) conforme a la legislación nacional y elaborar con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia”*.

**68.** Por lo anterior, el Estado debe garantizar en la mayor medida posible el acceso a los mecanismos de la justicia y a un resarcimiento justo debiendo informar la igualdad entre hombre y mujeres modificando los modelos sociales y culturales, promoviendo su protección, evitando la reincidencia, adoptando medidas adecuadas para su reparación y no repetición, consignando recursos para actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer.

#### **F. Derecho de acceso a la justicia en sede administrativa**

**69.** Los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente determinan que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; así como que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento

escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; de igual forma, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; y que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

**70.** El derecho a la seguridad jurídica es la prerrogativa que tiene todo ser humano a vivir dentro de un Estado de Derecho, bajo la vigencia de un sistema jurídico normativo coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad; que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos, garantizado por el poder del Estado, en sus diferentes esferas de ejercicio. Este derecho también se sustenta en los artículos 14.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1, 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 8 y 10, de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

**71.** Asimismo, el citado derecho comprende, entre otros, el derecho a la legalidad y de acceso a la justicia. El derecho a la legalidad es la prerrogativa que tiene todo ser humano a que los actos de la administración pública, de la administración y procuración de justicia se realicen con apego a lo establecido por el orden jurídico, a efecto de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de sus titulares. Es decir, el servidor público sólo puede hacer lo que le permite la ley. Asimismo, tiene su fundamento en los artículos 17.1, 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11.1, 11.2, 11.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

**72.** En el mismo sentido, la seguridad jurídica, que materializa el principio de legalidad, es un atributo que tiene toda persona al vivir dentro de un Estado de Derecho, es decir, bajo la tutela de un ordenamiento jurídico que imponga sin duda alguna los límites de las atribuciones de cada autoridad y su actuación no se debe regir de ninguna manera de forma arbitraria o caprichosa, sino que ésta debe quedar restringida a lo que ordenan expresamente los artículos 14 y 16 constitucionales.

**73.** Este Organismo Nacional en su recomendación 32/2017, ha señalado que: *“de acuerdo a lo establecido por la [CrIDH] las características de imparcialidad e independencia (...) deben regir a todo órgano encargado de determinar derechos y obligaciones de las personas (...). Dichas características no sólo deben corresponder a los órganos estrictamente jurisdiccionales, sino que las disposiciones del artículo 8.1 de la Convención se aplican también a las decisiones de órganos administrativos”*. Así, la actuación de una autoridad en el ámbito administrativo debe ajustarse estrictamente a las normas que rigen su función, mismas que deben ajustarse a las normas superiores del ordenamiento sin excesos, ni omisiones, a fin de garantizar el derecho a la legalidad de los gobernados.

**74.** Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”*.

**75.** El derecho de acceso a la justicia no se agota con el simple trámite de procesos internos, sino que debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad

de lo sucedido, y se sancione a los probables responsables, respetando los derechos de las víctimas, ejecutando las diligencias procedentes, de conformidad con los estándares del debido proceso, puesto que la debida diligencia con la que deben actuar las autoridades es un presupuesto básico del derecho de acceso a la justicia.

**76.** El derecho de acceder a la justicia restaurativa en sede administrativa se encuentra reconocido en los artículos 1° segundo párrafo, 2°, 7°, fracciones I, III, V, VII, IX y X, 8°, tercer párrafo, 18 y 19 de la Ley General de Víctimas; 11 al 27 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1°, 2°, 3°, 4° y 6° de la *“Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso del poder”* de las Naciones Unidas.

**77.** Por lo cual al haberse afectado los derechos fundamentales de RV a consecuencia de las acciones u omisiones llevadas a cabo por la SEV, se vulneró una adecuada protección a su integridad personal en relación con una vida libre de violencia, debiendo resarcir el daño causado reincorporando a RV en su calidad de directora con todas las prerrogativas inherentes con que contaba al momento de los hechos, y salvaguardar las condiciones laborales.

## **G. Responsabilidad Institucional**

**78.** El artículo 1° de la CPEUM, en su párrafo tercero mandata que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y que el Estado debe

prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; en el mismo sentido, el artículo 1 de la Comisión Americana de Derechos Humanos señala que los Estados están comprometidos a respetar los derechos humanos, y garantizar su libre y pleno ejercicio, a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

**79.** Estas obligaciones generales y específicas no sólo rigen a las personas servidoras públicas en su actuación pública, sino también a las instituciones de las que forman parte, las cuales tienen una especial posición garante frente a los deberes de prevención, atención, investigación y sanción de los actos violatorios de derechos humanos cometidos en el ámbito de las atribuciones de sus personas servidoras públicas.

**80.** Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponde de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

**81.** La determinación de responsabilidades por violaciones a derechos humanos que realizan los organismos públicos referidos en el artículo 102, apartado B, de la CPEUM, es de naturaleza distinta a la que realizan los órganos jurisdiccionales, entre otras, sobre la responsabilidad penal y a los que se les reconoce la facultad exclusiva de la imposición de penas. Asimismo, es de alcance diverso a la función de la autoridad a la que compete determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, y a la cual corresponde imponer sanciones de carácter disciplinario. Una resolución emanada de un órgano jurisdiccional o bien de

órganos formalmente administrativos con funciones materialmente jurisdiccionales de ninguna manera restringe la validez de una Recomendación emitida por un organismo protector de los derechos humanos, pues estas provienen de vías distintas concebidas por el sistema jurídico mexicano, que no se condicionan o excluyen recíprocamente entre sí, tal como lo dispone el artículo 32 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO**

**82.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1o, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 1°, párrafos tercero y cuarto, 2°, 7°, fracciones I, II, VII y VIII, 8°, 9°, 26, 27, 64, fracción II, 67, 73 fracción V, 74, 88, fracción II, 96, 97, fracción II, 106, 110, fracción IV, 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152, de la Ley General de Víctimas; se prevé la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

**83.** Los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23, de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones y diversos criterios de la CrIDH establecen que para garantizar a las víctimas la reparación integral y proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

**84.** En la Recomendación 063/2023 emitida por la Comisión Local, se observa por parte de este Organismo Nacional en lo referente a las medidas de reparación integral del daño, que éstas fueron previstas en el apartado denominado “VIII. Reparación Integral del Daño” de dicho instrumento recomendatorio; mismas que se encuentran contempladas en los artículos 61 al 77 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz, Ignacio de la Llave, donde específicamente se prevén medidas rehabilitación, medidas de compensación, medidas de satisfacción y medidas de no repetición, las cuales fueron determinadas por el Organismo Local de Derechos Humanos y que no fueron aceptadas por la SEV, lo cual no obstante, conforme al principio de progresividad es menester que todas las medidas sean aceptadas y eventualmente cumplidas integralmente, por lo que esta Comisión Nacional emite este pronunciamiento en el sentido de que se emita la total aceptación correspondiente al instrumento recomendatorio.

**a) Medidas de Restitución**

**85.** De conformidad con lo establecido en el artículo 27, fracción I de la Ley General de Víctimas; así como en el precepto 25, fracción I, de la Ley Estatal de Víctimas, *“la restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos humanos”*.

**86.** Por lo anterior, se solicita que, dentro del plazo de quince 15 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente instrumento, se instruya a quien corresponda para que acepte a la Recomendación 063/2023 de la Comisión Estatal en todos sus términos, y se informe de ello a esta Comisión Nacional. Dicha aceptación deberá ser integral y enfática para asumir el compromiso de cumplimiento a los puntos recomendatorios PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO y QUINTO. El artículo 61, fracción II de la Ley General de Víctimas, dispone medidas de restitución que buscan restablecer la situación anterior a la violación de derechos humanos; así, la emisión y publicación de esta Recomendación es una medida de restitución, cuyo fin es dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron y propiciar la aceptación del instrumento recomendatorio del Organismo Local. Lo anterior, para dar cumplimiento al primer punto recomendatorio del presente instrumento.

#### ***b) Medidas de Rehabilitación***

**87.** De acuerdo con el artículo 27, fracción II, de la Ley General de Víctimas, la rehabilitación busca facilitar a las víctimas hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos, a través de acciones de carácter individual o colectivo. Entre esas medidas, los numerales 62 y 63 de la Ley General mencionada, prevén el otorgamiento de atención psicológica

especializada para afrontar las afectaciones en el bienestar y salud de las personas, consecuentes a las vulneraciones a sus derechos.

**88.** En tal virtud, de acuerdo con el artículo 61 fracción I de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la SEV deberá realizar las gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (CEEAI) para que la víctima reconocida sea inscrita en el Registro Estatal de Víctimas (REV) y tenga acceso al servicio de atención psicológica que requiera. Ello, derivado de las afecciones en su salud emocional con motivo de la violación a sus derechos humanos.

**89.** La atención psicológica deberá estar a cargo de personal profesional especializado, otorgarse de forma continua hasta que alcancen el más alto nivel posible de sanación psíquica y emocional, atendiendo a su edad y especificidades de género, brindándose gratuitamente, de forma inmediata y de manera accesible, con su consentimiento previo, por el tiempo que resulte necesario e incluir el abastecimiento de medicamentos, en caso de necesitarlos, en caso de RV no requiera la atención psicológica se deberán dejar a salvo sus derechos para que pueda recibir dicha medida de rehabilitación cuando así lo requiera. Lo anterior, para dar cumplimiento al segundo punto recomendatorio.

### ***c) Medidas de Compensación***

**90.** De acuerdo con lo previsto por los artículos 27, fracción III, 64 y 65 de la Ley General de Víctimas, las medidas de compensación que han de otorgarse por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicas evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos. En el Estado de Veracruz, el

artículo 63 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dispone cuáles son los conceptos susceptibles de compensación.

**91.** En ese sentido, el artículo 25 fracción III de la misma Ley dispone que: *“La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito de la violación de derechos humanos [...]”*.

**92.** El mismo ordenamiento local en su artículo 63 dispone las modalidades en las que debe cumplirse con ese deber. En este punto, resalta que la compensación debe ser apropiada y proporcional a la gravedad de la violación a derechos humanos; y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.

**93.** Así, debe existir una relación de causalidad entre los hechos victimizantes y el monto de la compensación. Para ello, este mismo precepto dispone cuáles son los elementos que considerar: todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos.

**94.** En ausencia de estos elementos, la reparación no reviste los requerimientos de la citada Ley y – en consecuencia– es ilegal. Por ello, en todos los casos debe cumplirse con este estándar normativo, al margen de cualquier otra consideración.

**95.** En razón de lo anterior, con fundamento en el artículo 63 fracciones II y VII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la SEV debe pagar una compensación a RV por el daño moral ocasionado por las conductas acreditadas en la presente Recomendación, así como por los tratamientos médicos o terapéuticos que como consecuencia sean necesarios para su recuperación y no puedan ser proporcionados y/o gestionados por la autoridad señalada como responsable.

**96.** Lo anterior se cumplirá con base en el acuerdo de cuantificación de la compensación que al respecto emita la CEEAIV, de conformidad con el artículo 152 de la Ley en cita. Asimismo, conforme a lo dispuesto en los artículos 25 último párrafo y 151 de la misma Ley, si la autoridad responsable no puede hacer efectivo el pago total de la compensación, éste deberá cubrirse con cargo al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. Lo anterior, para dar cumplimiento al tercer punto recomendatorio.

#### ***d) Medidas de Satisfacción***

**97.** En los artículos 27 y 73 de la Ley General de Víctimas se establece que las medidas de satisfacción buscan reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, por lo que, entre otras, comprenderán la disculpa pública de parte del Estado, los autores y otras personas involucradas en la violación de los derechos humanos, que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de las responsabilidades.

**98.** En ese sentido y de conformidad con el artículo 72 fracción IV de la citada Ley, la SEV deberá ofrecer a RV una disculpa pública, y al mismo tiempo reconocer

las violaciones a sus derechos humanos acreditadas, aceptar su responsabilidad y asumir el compromiso de reparar el daño de forma integral. A través de este acto, se buscará restablecer el honor y la dignidad de la víctima. Lo anterior, para dar cumplimiento al cuarto punto recomendatorio.

***c) Medidas de no Repetición***

**99.** De conformidad con los artículos 27, fracción V, 74 fracciones VII y IX y 75, de la Ley General de Víctimas, así como 25, fracción V, y 73 de la Ley General de Víctimas del Estado de Veracruz, las medidas de no repetición tienen por objeto que el hecho punible o la violación de derechos humanos sufrida por las víctimas no vuelva a ocurrir, por ello, el Estado debe adoptar todas las medidas legales y administrativas, para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas, a fin de evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

**100.** En apego al artículo 74 fracción IX de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición pueden consistir también en acciones encaminadas a fomentar el conocimiento de los derechos humanos y evitar los hechos que propician sus vulneraciones.

**101.** En consecuencia, la SEV deberá diseñar e impartir en el término de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral de capacitación dirigido al personal involucrado en los actos y omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, sobre los derechos humanos a una adecuada protección judicial y a la integridad personal en relación con una vida libre de violencia, que considere la relación que guardan sus atribuciones, con el goce y ejercicio de tales prerrogativas fundamentales, tomando en cuenta los

criterios nacionales e instrumentos en la materia, a fin de que la violación a los derechos humanos sufrida por RV no vuelva a ocurrir. El curso deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y, deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, se registre el número de personas servidoras públicas capacitadas, las constancias otorgadas a cada participante del curso, así como lista de asistencia y videos. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que acredite su cumplimiento. Lo anterior, a fin de dar cumplimiento al quinto punto recomendatorio.

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

**103.** En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las medidas de no repetición previamente descritas constituyen una oportunidad para que las autoridades, actúen con el fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y por consecuencia, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía, así como la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

**104.** En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted, Encargado de Despacho de la Secretaría de Educación de Veracruz, las siguientes:

## **VII. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** Sirva instruir a quien corresponda para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 063/2023 emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en un plazo de quince 15 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente, y se informe de ello a esta Comisión Nacional. Dicha aceptación deberá ser integral y enfática para asumir el compromiso de cumplimiento a los puntos recomendatorios PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO y QUINTO determinados en la expresada Recomendación 063/2023; y remita a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento correspondientes.

**SEGUNDA.** Sirva instruir a quien corresponda para que se realicen las gestiones necesarias ante la CEEAIV para que RV tenga acceso a los servicios de atención psicológica que requiera; y remita a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento correspondientes.

**TERCERA.** Sirva instruir a quien corresponda para que una vez que la CEEAIV emita el acuerdo de compensación correspondiente, conforme a los hechos y las violaciones a derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño a RV, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas y el artículo 63 fracciones II y VII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de

Ignacio de la Llave, y remita a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento correspondientes.

**CUARTA.** Ofrezca a RV una disculpa pública, en la que se reconozca las violaciones a sus derechos humanos acreditadas, aceptando su responsabilidad y asuma el compromiso de reparar el daño de forma integral, con la finalidad de restablecer el honor y la dignidad de la víctima, y remita a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento correspondientes.

**QUINTA.** Sirva instruir a quien corresponda para que diseñe e imparta en el término de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral de capacitación dirigido al personal involucrado en los actos y omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, sobre los derechos humanos a una adecuada protección judicial y a la integridad personal en relación con una vida libre de violencia, que considere la relación que guardan sus atribuciones, con el goce y ejercicio de tales prerrogativas fundamentales, tomando en cuenta los criterios nacionales e instrumentos en la materia, a fin de que la violación a los derechos humanos sufrida por RV no vuelva a ocurrir. El curso deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y, deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, se registre el número de personas servidoras públicas capacitadas, las constancias otorgadas a cada participante del curso, así como lista de asistencia y videos. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que acredite su cumplimiento.

**SIXTA.** Se designe a la persona servidora pública con nivel de decisión, que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar debido seguimiento oportuno al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

**105.** La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

**106.** De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, le solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

**107.** Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el término para informar sobre la aceptación de ésta.

**108.** Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, éstas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ante ello este Organismo Nacional solicitará a la Legislatura del Estado de Veracruz o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

**PRESIDENTA**

**MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**

**MCOMP**