

RECOMENDACIÓN

71 /2020

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD, A LA SEGURIDAD JURÍDICA, AL ACCESO A LA JUSTICIA Y AL PLAZO RAZONABLE, EN AGRAVIO DE V, ATRIBUIBLES AL TITULAR DE LA ALCALDÍA CUAUHTÉMOC DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR LA INEJECUCIÓN DE UN LAUDO FIRME DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Ciudad de México, a 3 de diciembre de 2020.

**MTRO. NÉSTOR NÚÑEZ LÓPEZ,
TITULAR DE LA ALCALDÍA CUAUHTÉMOC
DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Distinguido Alcalde:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128 al 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2019/8637/Q y su acumulado CNDH/6/2019/11247/Q, relacionados con el caso de Q y V.**

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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 y 3, 11 fracción VI, 16 y 113 párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos referidos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá

el significado de las claves utilizadas, la cual tiene el deber de dictar las medidas de protección correspondientes.

3. De igual manera, se hace referencia a las personas involucradas, utilizando las siguientes claves:

NO.	CALIDAD	CLAVE
1	Quejosa	Q
2	Víctima	V
3	Autoridad Responsable	AR

4. En la presente Recomendación se hace referencia en reiteradas ocasiones a distintas instituciones y normatividad, de las cuales se presenta un cuadro con acrónimos o abreviaturas utilizadas, para facilitar la lectura y evitar su constante repetición:

NOMBRE	ACRÓNIMO
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Federal
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México	Consejería Jurídica
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	Segunda Sala del TFCA
Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México	Secretaría de Administración y Finanzas
Delegación Cuauhtémoc ahora Alcaldía Cuauhtémoc de la Ciudad de México	Alcaldía Cuauhtémoc
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	TFCA
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE

NOMBRE	ACRÓNIMO
Lineamientos para Otorgar el Visto Bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de Juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública de la Ciudad de México o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables al Capital Humano al servicio de la Administración Pública de la Ciudad de México para el año 2020" Publicado el día 12 de febrero del 2020 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.	"Lineamientos 2020"

I. HECHOS.

5. El 12 de septiembre de 2019, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de Q, en el que refirió, que a la fecha de presentación de su escrito, la Delegación ahora Alcaldía Cuauhtémoc había sido omisa en dar cumplimiento total al laudo del 31 de enero de 2011, emitido por la Segunda Sala TFCA, dentro del JL y en donde V es la parte actora, en razón de ello, se inició el expediente de queja **CNDH/6/2019/8637/Q**.

6. El 21 de noviembre de 2019, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de V, en el que refirió, que a la fecha de presentación de su escrito, la Delegación ahora Alcaldía Cuauhtémoc había sido omisa en dar cumplimiento total al laudo del 31 de enero de 2011, emitido por la Segunda Sala TFCA, dentro del JL, en donde es la parte actora, en razón de ello, se inició el expediente de queja **CNDH/6/2019/11247/Q**.

7. En ese sentido, y una vez analizados los expedientes de queja **CNDH/6/2019/8637/Q y CNDH/6/2019/11247/Q**, esta Comisión Nacional observó que los hechos señalados en ambos expedientes, advertían la misma problemática,

motivo por el cual este Organismo Nacional, mediante el acuerdo del 14 de julio de 2020, determinó acumular el expediente de queja **CNDH/6/2019/11247/Q**, al expediente **CNDH/6/2019/8637/Q**; ambos relacionados con el caso de Q y V.

II. EVIDENCIAS.

8. Escrito de queja presentado el 12 de septiembre de 2019 por Q, ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

9. Escrito de queja presentado el 21 de noviembre de 2019 por V ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

10. Laudo de 31 de enero de 2011, dictado por la Segunda Sala del TFCA en el JL, en el que se condenó a la Alcaldía Cuauhtémoc a reinstalar a V en el puesto que venía desempeñando como Auxiliar Administrativo, de acuerdo al último contrato que firmaron las partes, debiendo de otorgarle la inamovilidad en dicho puesto; además de expedirle el nombramiento respectivo; pagarle los salarios caídos generados y los que se siguieran venciendo hasta el día en que fuera debidamente reinstalada, así como la inscripción retroactiva ante el ISSSTE, a partir de un año anterior a la fecha de presentación de su demanda, esto es a partir del 15 de mayo de 2007 y el pago de diversas prestaciones señaladas en el laudo de referencia.

11. Oficios PSS-044/2020 y PSS-069/2020, recibidos en esta Comisión Nacional el 10 de febrero de 2020, por medio de los cuales la Segunda Sala del TFCA atendió los requerimientos de información que realizó este Organismo Nacional, relacionados con los hechos que expusieron Q y V.

12. Acuerdo plenario del 13 de abril de 2012, a través del cual la Segunda Sala del TFCA declaró firme el laudo del 31 de enero del 2011 y ordenó el primer requerimiento de pago de las condenas determinadas en el citado laudo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 148, 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- 13.** Acuerdos plenarios del 11 de febrero, 26 de junio y 19 de noviembre, todos ellos de 2013, a través de los cuales la Segunda Sala del TFCA, ordenó diversos requerimientos de pago, de conformidad con lo establecido en el resolutivo segundo del laudo dictado en el JL.
- 14.** Acuerdos plenarios del 08 de enero, 10 de febrero, 03 de marzo y 28 de agosto, todos ellos del 2014, a través de los cuales la Segunda Sala del TFCA, ordenó diversos requerimientos de pago, de conformidad con lo establecido en el resolutivo segundo del laudo dictado en el JL.
- 15.** Acuerdo plenario del 03 de noviembre del 2015, a través del cual la Segunda Sala del TFCA, ordenó el requerimiento de pago, en términos de lo señalado en el resolutivo segundo del laudo dictado en el JL.
- 16.** Acuerdos plenarios del 10 de marzo y 1° de agosto, ambos del 2016, a través de los cuales la Segunda Sala del TFCA, ordenó el requerimiento de pago, en términos de lo señalado en el resolutivo segundo del laudo dictado en el JL.
- 17.** Acuerdo plenario del 17 de enero de 2018, a través del cual la Segunda Sala del TFCA, estableció el 22 de febrero de 2018, como fecha para que se llevara a cabo la diligencia de requerimiento de pago, apercibiendo a la parte demandada, que de no dar cumplimiento a lo ordenado, se daría vista al Presidente de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, a fin de poner de manifiesto el incumplimiento reiterado de las resoluciones de ese órgano jurisdiccional.
- 18.** Acuerdo plenario del 13 de abril del 2018, a través del cual la Segunda Sala del TFCA, ordenó el requerimiento de pago, de conformidad con lo establecido en el resolutivo segundo del laudo dictado en el JL; así como dejar insubsistente el apercibimiento de dar vista al Presidente de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ya que el TFCA carece de facultades para sancionar.

19. Acuerdo plenario del 12 de abril del 2019, a través del cual la Segunda Sala del TFCA, ordenó el requerimiento de pago, en términos de lo señalado en el resolutivo segundo del laudo dictado en el JL; además de otorgarle a AR5 un término de tres días hábiles, a fin de que se informara a esa Segunda Sala del TFCA, si para el cumplimiento total de las condenas del laudo se necesitaría la participación o intervención de diversas autoridades, con el objeto de que estuviera en posibilidad de girar los oficios correspondientes, para vincularlas al cumplimiento, ya que de no hacer manifestación al respecto, AR5 tendría por perdido su derecho.

20. Acuerdo plenario del 25 de septiembre del 2019, a través del cual la Segunda Sala del TFCA, ordenó el requerimiento de pago, en términos de lo señalado en el resolutivo segundo del laudo dictado en el JL, así como el apercibimiento decretado a AR5 con dar vista a la Contraloría Interna de la Alcaldía Cuauhtémoc, para el caso de que no se diera cumplimiento al laudo respectivo.

21. Oficios DGJSL/ARM/390/2020 y DGJSL/ARM/391/2020, recibidos en este Organismo Nacional el 20 de agosto de 2020, por medio de los cuales la Alcaldía Cuauhtémoc atendió los requerimientos de información realizados por este Organismo Nacional.

22. Oficio DRH/000999/2020, del 27 de febrero de 2020, mediante el cual la Dirección de Recursos Humanos de la Alcaldía Cuauhtémoc dio respuesta al requerimiento de la Dirección Jurídica de dicha Autoridad.

23. Acta circunstanciada mediante la cual personal de esta Comisión Nacional hizo constar la recepción del correo electrónico institucional del 25 de septiembre de 2020, a través del cual la Segunda Sala del TFCA, brindó a este Organismo Nacional información relacionada con el estado procesal actual del JL, además de precisar la atención que la Contraloría General del entonces Gobierno del Distrito Federal le dio a la vista ordenada en el acuerdo plenario del 10 de febrero del 2014.

24. Acta circunstanciada mediante la cual personal de esta Comisión Nacional hizo constar la recepción del correo electrónico institucional del 1° de octubre de 2020, a través del cual la Segunda Sala del TFCA, informó a este Organismo Nacional el estado procesal del JL, precisando que por Acuerdo plenario del 29 de

septiembre de 2020, se hizo efectivo el apercibimiento a AR5 decretado en el diverso Acuerdo plenario del 25 de septiembre del 2019, ordenando girar el oficio respectivo al Órgano Interno de Control de la Alcaldía Cuauhtémoc, a fin de que instaure a AR5, el procedimiento disciplinario por incumplimiento a sus obligaciones en su calidad de servidor público.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

25. Con fecha 15 de mayo del 2008, se recibió en el TFCA, el escrito inicial de V, a través del cual demandó de la Alcaldía Cuauhtémoc, la reinstalación, así como el pago de diversas prestaciones.

26. El 31 de enero de 2011, la Segunda Sala del TFCA, dentro del JL, emitió el laudo respectivo, a través del cual se condenó a la Alcaldía Cuauhtémoc a reinstalar a V en el puesto de Auxiliar Administrativo, de acuerdo al último contrato que firmaron las partes, debiendo de otorgarle la inamovilidad en dicho puesto; además de expedirle el nombramiento respectivo; pagarle los salarios caídos, generados y que se siguieran venciendo hasta el día en que fuera debidamente reinstalada V, así como la inscripción retroactiva ante el ISSSTE, a partir de un año anterior a la fecha de presentación de su demanda, esto es a partir del 15 de mayo de 2007 y el pago de diversas prestaciones señaladas en el laudo de referencia.

27. Mediante el proveído del 13 de abril de 2012, la Segunda Sala del TFCA, declaró firme el laudo respectivo; no obstante, la autoridad laboral de referencia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 148, 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ha dictado diversos acuerdos, a través de los cuales despachó distintos autos de ejecución, con el objeto de requerir el cumplimiento de las condenas determinadas en el citado laudo, sin que a la fecha se haya acatado en sus términos, el cumplimiento respectivo.

28. Actualmente, el JL se encuentra en etapa de ejecución y pendiente de cumplimiento al laudo respectivo.

IV. OBSERVACIONES.

29. En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico con enfoque de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la Corte IDH.

30. En ese sentido, con fundamento en el artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar violaciones a derechos humanos en agravio de V, por parte de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, se advirtió que de todas las diligencias de requerimiento de cumplimiento al laudo de 31 de enero de 2011, a partir de que quedó firme, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, han omitido cumplir el laudo en sus términos, evidenciando su inacción y simulación para realizar las gestiones correspondientes tendentes a obtener los recursos presupuestarios; así como la aplicación de los mismos, que en su caso fueron autorizados; de ahí que una vez analizado el expediente de queja y las evidencias, se concluye que se acreditan violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y al plazo razonable, que se desarrollan a continuación.

A. Actos y omisiones administrativas en el ámbito jurisdiccional. Competencia de los Órganos Públicos de Protección de Derechos Humanos.

31. Los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, por mandato del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal carecen de competencia para conocer asuntos jurisdiccionales de fondo, es decir, no pueden examinar la fundamentación o el sentido de una decisión jurisdiccional; sin embargo, sí poseen competencia, salvo tratándose del Poder Judicial de la Federación, para analizar y pronunciarse con respecto a temas de naturaleza administrativa que tengan incidencia en un proceso, lo que incluye la regularidad temporal con que se desarrolle éste, contemplándose el cumplimiento de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales, tal y como se establece en los artículos 3, 6, fracción II, inciso a) y 8 de la Ley de la Comisión Nacional, así como, el artículo 9, párrafo primero, de su Reglamento Interno.

32. La Comisión Nacional reitera su absoluto respeto a las decisiones que los órganos jurisdiccionales adopten en ejercicio de su potestad de impartir justicia, en aras de su independencia e imparcialidad, sin que ello implique que este Organismo Constitucional deje de velar, entre otros, por la regularidad de los plazos y términos en el actuar jurisdiccional, en particular, los que corresponden a la temporalidad de la emisión y ejecución de decisiones de fondo, cuando ello pudiera significar afectaciones al plazo razonable y, con ello a los derechos humanos de debido proceso y acceso a la justicia.

33. Esta Comisión Nacional ha adoptado diversos criterios y precedentes en el sentido de que *“(...) el incumplimiento de una sentencia o laudo por parte de autoridades o servidores públicos destinatarios de los mismos se considera una omisión de naturaleza administrativa, por lo que constituye una violación de Derechos Humanos y, por tanto, la Comisión Nacional es competente para conocer de quejas que se presenten contra tal incumplimiento.”*¹

34. Los laudos del TFCA que resulten favorables a los trabajadores requieren ser cumplidos para que se respeten y garanticen los derechos humanos, particularmente, los derechos laborales y de acceso a la justicia. De no ocurrir así, las Comisiones de Derechos Humanos tienen la facultad para investigar y proceder, a efecto de que las autoridades administrativas responsables acaten los laudos en sus términos.

35. Esta Comisión Nacional, en la síntesis de la Recomendación 89/2004, del 16 de diciembre de 2004, se precisó que *“la ejecución [de una resolución jurisdiccional o laudo] es un acto que tiene carácter administrativo y debe realizarse por la autoridad, dependencia, institución, entidad o servidor público destinatario del mismo, una vez que el fondo de la litis quedó resuelto por la instancia facultada y se emitió la determinación que puso fin al conflicto laboral...”*²

¹ Acuerdo 2/96 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, adoptado en su LXXXII sesión, celebrada el 8 de enero de 1996.

² Cfr. CNDH Síntesis Recomendación 8/2015, del 12 de marzo de 2015, p.11. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2004/REC_2004_089.pdf

36. En la Recomendación 8/2015 del 12 de marzo de 2015, la Comisión Nacional reiteró que *“al no cumplirse los actos a que fue condenada una autoridad y estando firme la resolución correspondiente, se advierte una clara omisión de carácter administrativo que constituye una violación a la adecuada administración de justicia, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”,* [el cual precisa] *que las leyes locales y federales establecerán los medios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales*³, Recomendación que fue aceptada por la autoridad destinataria, entendiendo la competencia y reconociendo su legalidad.

37. Asimismo, este Organismo Nacional, a través de la Recomendación General No. 41/2019, de 14 de octubre de 2019, advirtió las violaciones a los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y al trabajo decente, por el Incumplimiento de laudos firmes por parte de instancias gubernamentales federales y locales, en razón de las omisiones de carácter administrativo en las que incurren las autoridades destinatarias, a fin de estar en posibilidad de dar cumplimiento a los laudos respectivos.

38. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional tiene plena competencia jurídica para conocer del caso planteado, toda vez que la Alcaldía Cuauhtémoc tiene la obligación, de acuerdo al ámbito de su competencia, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de V, proveyendo a la brevedad el total cumplimiento del laudo emitido en su favor, el cual quedó firme mediante el proveído del 13 de abril de 2012, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 1° de la Constitución Federal.

B. Actuación de la Alcaldía Cuauhtémoc de la Ciudad de México como autoridad responsable de hacer cumplir el laudo dictado a favor de V.

39. Mediante laudo de 31 de enero de 2011, emitido por la Segunda Sala del TFCA mismo que causó estado el 13 de abril de 2012, se condenó a la hoy Alcaldía Cuauhtémoc a reinstalar a V en las mismas condiciones y términos en que venía desempeñando su cargo, esto es, en el puesto de Auxiliar Administrativo de acuerdo

³ Cfr. CNDH Recomendación 8/2015, del 12 de marzo de 2015, p.39.

al último contrato que firmaron las partes, debiendo de otorgarle la inamovilidad en dicho puesto; además de expedirle el nombramiento respectivo; pagarle los salarios caídos, generados y que se siguieran venciendo hasta el cumplimiento de su resolución; así como la inscripción retroactiva ante el ISSSTE, a partir de un año anterior a la fecha de presentación de su demanda, esto es a partir del 15 de mayo de 2007 y al pago de diversas prestaciones señaladas en el laudo de referencia.

40. En el informe que rindió AR5 se precisó que la Dirección de Recursos Humanos indicó a la Dirección Jurídica que la cantidad total de condena es mayor a la disponible en la partida presupuestal 1521, motivo por el cual no era procedente el otorgamiento por parte de la Dirección de Presupuesto y Finanzas de la suficiencia presupuestal para dar cumplimiento al presente asunto; asimismo, se hizo del conocimiento que en atención al punto “TERCERO” de los *“Lineamientos 2020”*, la Dirección General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México es la encargada de revisar la solicitud de visto bueno, quien podrá emitir a favor de la Unidad Responsable del Gasto (URG), el formato *“VISTO BUENO CONDICIONADO”*, para que esté en posibilidad de gestionar la afectación presupuestaria compensada con cargo a las partidas 1521 *“Liquidaciones por indemnizaciones y por sueldos y salarios caídos”* o 1522 *“Liquidaciones por haberes caídos”*, ante la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México; en ese sentido, la Dirección de Recursos Humanos, indicó que no se encontraba facultada para solicitar la suficiencia presupuestal, a cargo de la partida 1521 o 1522 debiendo realizarse a través de una afectación presupuestaria compensada por parte de la Unidad Responsable del Gasto en la Alcaldía Cuauhtémoc.

41. No obstante, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, durante el periodo que permanecieron en su encargo, por conducto de sus apoderados legales, en su momento cada uno de ellos dentro del JL, señalaron haber estado realizando los trámites correspondientes para dar cumplimiento al citado laudo; sin embargo, no se remitieron a este Organismo Nacional, las documentales con las cuales acreditaran que se llevaron a cabo dicho trámites; aunado al hecho de que del informe que rindió AR5 a esta Comisión Nacional se advirtió que la Dirección de Recursos Humanos de la Alcaldía Cuauhtémoc, únicamente se sujetó a informar que en estricto apego a los *“Lineamientos 2020”*; así como a lo señalado por el Manual Administrativo del Órgano Político Administrativo en Cuauhtémoc, se

requería que la Dirección Jurídica de esa Alcaldía, informara el estatus procesal actual del JL, a efecto de que se estuviera en posibilidad de realizar el cálculo de las condenas económicas y elaboración de la planilla de liquidación, misma que sería devuelta a esa Dirección para el trámite correspondiente; sin embargo, dicha Autoridad no acreditó haber realizado las gestiones correspondientes para tal efecto; ello sin contar con el hecho de que los ordenamientos de referencia, también establecen las bases a las cuales deberá sujetarse el actuar de las distintas áreas de la Administración Pública de la Ciudad de México y de manera especial las contempladas en el rubro de liquidaciones de laudos materia del presente pronunciamiento, las cuales tampoco fueron observadas por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5.

42. Al respecto, la Segunda Sala del TFCA, a través de los acuerdos del 19 de noviembre de 2013, 03 de noviembre de 2015 y 25 de septiembre de 2019 le hizo efectivas diversas medidas de apremio a la Alcaldía Cuauhtémoc, por el reiterado incumplimiento a los requerimientos de ejecución del laudo de 31 de enero de 2011, las cuales consistieron en multa por \$1,000.00 (un mil pesos 00/100 M.N.); por \$17,525.00 (diecisiete mil quinientos veinticinco pesos 00/100 M.N.) y por 1,309.60 (Mil trescientos nueve pesos 60/100 M.N.)⁴ respectivamente.

⁴ Respecto a la multa de mil pesos que se establece en el artículo 148 de la LFTE, se debe señalar que el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que la multa de mil pesos establecida en la Ley Burocrática no se puede considerar como el monto máximo permitido, debido a que, en principio, la ley citada fue publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1963 y considerando las condiciones laborales y económicas que han acontecido desde aquella fecha hasta la actualidad, esto es, más de medio siglo, debe estimarse que el monto de esa medida de apremio debe actualizarse. Por lo anterior, el Tribunal para hacer cumplir sus resoluciones impondrá multas equivalentes a la unidad de medida y actualización (UMA) vigente con fundamento en el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo. Tesis aislada: *“TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. EL MONTO DE LA MULTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, QUE COMO MEDIDA DE APREMIO PUEDE IMPONER PARA HACER CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO EL MÁXIMO PERMITIDO PARA ESE FIN.”* Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2018, registro 2017648 *APREMIO PUEDE IMPONER PARA HACER CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO EL MÁXIMO PERMITIDO PARA ESE FIN.”* Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2018, registro 2017648.

43. Asimismo, la Segunda Sala del TFCA, mediante el acuerdo plenario del 17 de enero de 2018, determinó que el Arresto Administrativo que había decretado como medida de apremio, no era procedente en atención a que no cuenta con la facultad expresa para restringir la libertad, como resultado de una conducta contumaz para dar cumplimiento a las condenas decretadas en el multicitado laudo, ya que los actos emitidos por las autoridades jurisdiccionales no deben transgredir el principio de legalidad, además de que el legislador no previó, al establecer las medidas de apremio permisibles en el procedimiento laboral burocrático, facultar al TFCA para tal efecto.

44. De igual suerte, mediante el acuerdo plenario del 13 de abril de 2018, la Segunda Sala del TFCA determinó dejar insubsistente el apercibimiento de dar vista al Presidente de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ya que consideró carecer de facultades para sancionar; lo anterior, a efecto de evitar futuras nulidades en el procedimiento.

45. Mediante el correo electrónico institucional del 25 de septiembre del 2020, la Segunda Sala del TFCA informó que mediante el oficio CG/DGAJR/DQD/SQyD"B"/2629/2014, la Contraloría General del entonces Gobierno del Distrito Federal, remitió el acuerdo del 10 de febrero de 2014, al que en ese momento ostentó el cargo de Contralor Interno de la Delegación Cuauhtémoc, para los efectos legales a que hubiera lugar.

46. Por otra parte, la Segunda Sala del TFCA recibió los oficios No. CIC/QDR/688/2014, CIC/QDR/961/2014, CIC/QDR/1162/2014, CIC/QDR/1723/2014 y CIC/QDR/2484/2014, suscritos por el Contralor Interno de la Alcaldía Cuauhtémoc, por medio de los cuales, en atención a lo ordenado por el acuerdo plenario del 10 de febrero de 2014, solicitó en su oportunidad copia certificada de diversas actuaciones que obran en el JL, a fin de integrarlas a su expediente CI/CUA/Q133/2014, por lo que dichos oficios fueron debidamente acordados por la Segunda Sala del TFCA en los proveídos del 19 de agosto de 2014, 03 de noviembre de 2015 y 19 de septiembre de 2016, sin que hubiera hecho de conocimiento las acciones decretadas en el expediente CI/CUA/Q133/2014.

47. En relación al apercibimiento decretado por la Segunda Sala del TFCA, a través del acuerdo del 19 de noviembre de 2013, consistente en dar vista a la Contraloría Interna de la ahora Alcaldía Cuauhtémoc, mediante el acuerdo del 08 de enero de 2014, la Segunda Sala del TFCA se reservó a proveer lo conducente, respecto a la imposición de dicha medida de apremio, hasta en tanto no se tuviera la certeza jurídica de que se hubiera notificado personalmente del proveído del 19 de noviembre de 2013.

48. Aunado a ello, de las constancias aportadas por el TFCA se advierte que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 omitieron cumplir el laudo desde el 13 de abril de 2012 al no haber realizado las gestiones administrativas necesarias, bajo el supuesto de que no contaban con el presupuesto suficiente para dar cumplimiento al laudo del 31 de enero de 2011; más aún, a la presente fecha y después de 7 años 5 meses, se produce convicción de que en dieciséis diligencias incurrieron en incumplimiento del laudo, toda vez que no realizaron acciones para obtener los recursos económicos para tal efecto.

49. Para esta Comisión Nacional es relevante mencionar que los artículos 8, 9 y 78 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México, permiten a las Alcaldías modificar su presupuesto autorizado por la Asamblea Legislativa, al establecer:

*“ARTICULO 8.- Las Unidades Responsables del Gasto estarán facultadas para realizar los **trámites** presupuestarios y **de pago** y, en su caso, emitir las autorizaciones correspondientes en los términos de esta Ley ...”*

*“ARTÍCULO 9.- La Secretaría de Finanzas y la Contraloría en el ámbito de su competencia deberá establecer programas, políticas y directrices para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, tomando en consideración un enfoque en materia de equidad de género y **derechos humanos**, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades y reduzcan gastos de operación.”*

*“ARTÍCULO 78.- Las Dependencias...que para el ejercicio del gasto público requieran efectuar **adecuaciones presupuestarias**, deberán tramitarlas a través del sistema electrónico que establezca la Secretaría, mismo en que se efectuará la autorización correspondiente...”*

La Secretaría autorizará las adecuaciones, en un máximo de diez días naturales, a partir de que sean solicitadas en el sistema electrónico, o bien informará de manera oficial en este mismo plazo, los motivos por los que no proceda la adecuación, conforme a la normatividad vigente.”

50. Asimismo, el artículo 90, fracción II, del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México prevé lo siguiente:

“Artículo 90. Las Adecuaciones Presupuestarias podrán ser:

II.- Líquidas. - Cuando aumenten o reduzcan el presupuesto autorizado. En el caso de ampliación, deberán tener un fin específico, para lo cual se deberá identificar con un dígito; las Claves Presupuestarias que contengan el dígito señalado no podrán ser modificada (sic) a través de adecuaciones compensadas.”

51. A pesar de contar con un mecanismo para hacerse de los recursos necesarios para cumplir el laudo, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 desatendieron el contenido de los preceptos anteriormente transcritos, al no realizar solicitud alguna encaminada a obtener la suficiencia presupuestal.

52. En el estudio “Presupuesto Público y Derechos Humanos: Por Una Agenda para el Rediseño del Gasto Público en México” elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo – UNAM se señala que:

“Si el gasto se orienta hacia el cumplimiento de obligaciones en materia de Derechos Humanos, ello tiene un efecto en toda la función de los programas impulsando el desarrollo de condiciones para una mejor calidad de vida. Sin embargo, si el gasto resuelve solamente determinado tipo de compromisos y

asignaciones presupuestales, aunque incide en el ámbito de los derechos no se hace de manera deliberada, bajo un diseño concreto de política de derechos humanos y no necesariamente se traduce en el cumplimiento integral de las obligaciones establecidas constitucionalmente.”⁵

53. Lo anterior, se traduce en la obligación de las autoridades del Estado mexicano de acatar las disposiciones que versan sobre una política acorde a brindar la mayor protección y garantía para las personas cuyos derechos humanos han sido vulnerados.

C. Violaciones a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica.

54. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad, garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, de los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica.

55. El artículo 14 de la Constitución Federal en su párrafo primero establece 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.”*

56. El artículo 16 de la Constitución Federal en su párrafo primero determina 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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.”*

⁵ CNDH-UNAM, página 18, párr.3.

57. En la sentencia del 20 de junio de 2005, emitida por la Corte IDH, en el “Caso *Fermín Ramírez Vs. Guatemala*” en el numeral 10 del voto razonado dictado por el Juez Sergio García Ramírez hace referencia al debido proceso como un *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.”*⁶

58. Al respecto, el derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal y comprende el principio de legalidad, que implica *“que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.”*⁷

59. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho a la certeza jurídica y legalidad, se encuentran también en los artículos 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 8.1, 21, 25.1 y 25.2, c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

60. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal limitan el actuar de la autoridad por las normas que facultan a las mismas a conducirse en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realiza.

61. Este Organismo Nacional advierte de las constancias que integran el expediente CNDH/6/2019/8637/Q y su acumulado CNDH/6/2019/11247/Q, relacionado con el caso de V, que desde el 13 de abril de 2012, cuando el laudo dictado por la Segunda Sala del TFCA adquirió el carácter de cosa juzgada, AR1,

⁶ Cfr. Sentencia del “Caso *Fermín Ramírez Vs. Guatemala*” de 20 de junio de 2005, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Fondo, Reparaciones y Costas).

⁷ Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.

AR2, AR3, AR4 y AR5 incurrieron en un actuar dilatorio para cumplir con la ejecución del mismo, transgrediendo con ello los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica de V, a mayor abundamiento, destaca el hecho de que en dieciséis ocasiones la Segunda Sala del TFCA señaló fechas para la ejecución del laudo; sin embargo, continuaron con una actitud de postergar el incumplimiento, con el argumento de carecer de suficiencia presupuestaria para la creación de la plaza y cubrir las prestaciones económicas a las que fueron condenados; lo cual no se justifica, toda vez que, si bien no contaban con los recursos, tampoco acreditaron haber realizado los trámites correspondientes para su obtención ante las instancias competentes del Gobierno de la Ciudad de México, omitiendo aplicar la erogación dentro del gasto corriente para el pago del laudo, en la suficiencia presupuestal que les fuera otorgada para los ejercicios fiscales 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

D. Violación al derecho al acceso a la justicia y al deber de cumplimiento de los laudos y resoluciones jurisdiccionales en el ámbito administrativo.

62. El acceso a la justicia, es el derecho humano por el cual toda persona puede hacer valer sus pretensiones jurídicas ante las instancias de impartición de justicia, a efecto de lograr una determinación acerca de los derechos que le asisten en diversa índole y que los mismos se hagan efectivos.

63. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Observación General 31 reconoció la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos, para coadyuvar en el acceso a la justicia frente a violaciones a los derechos contenidos en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cuyo artículo 2º, en el párrafo 3º, dispone que: “...Además de proteger eficazmente los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Parte habrán de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar esos derechos.”⁸

⁸ “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, 26 de mayo de 2004.

64. En el ámbito internacional, los artículos 2.3 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; 1, 8.1 y 25.2, inciso c), de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*; 8 y 10 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; y XVIII de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, prevén los derechos a un recurso efectivo y a la protección judicial, los cuales implican la obligación de los Estados partes de garantizar que toda persona cuyos derechos humanos hayan sido violados, esté en posibilidad de interponer un recurso efectivo, sencillo y rápido, además de velar porque las autoridades competentes cumplan toda decisión en la que se haya estimado procedente tal recurso.

65. En el orden jurídico nacional, el artículo 1º de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, establece que: “... *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...*”.

66. Para que el Estado garantice un efectivo derecho de acceso a la justicia, no basta con la presencia de sistemas legales mediante los cuales las autoridades competentes emitan resoluciones, ni con la existencia formal de recursos, sino que se debe garantizar el cumplimiento de las resoluciones, es decir, la ejecución de las sentencias, fallos y resoluciones firmes, en un plazo razonable.

67. Esta Comisión Nacional, en las Recomendaciones 5/2016 del 26 de febrero de 2016 y 51/2019 del 20 de agosto de 2019, se ha pronunciado sobre este derecho, en el sentido de que “*el acceso a la justicia no se traduce únicamente en un mero derecho de acceso formal a la jurisdicción, sino que involucra una serie de parámetros (competencia, independencia e imparcialidad de los órganos de impartición de justicia y debido proceso, incluyendo la adopción de decisiones en*

un plazo razonable), [...] se trata de un derecho que implica elementos formales, sustantivos y que deben, además, ser efectivos.”⁹

68. La CIDH, en su informe No. 110/00. “Caso 11.800 César Cabrejos Bernuy vs Perú”, 04 de diciembre de 2000, estableció que el derecho al acceso a la justicia no se agota con la sentencia de fondo, sino con el cumplimiento de dicha decisión, considerando que la efectividad del recurso recae en la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de las resoluciones en que se haya estimado procedente un recurso. *“Tal obligación es la culminación del derecho fundamental a la protección judicial,”¹⁰* como se establece en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

69. En el presente caso, las omisiones de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 al no ejercer todas sus atribuciones; respectivamente, para dar cumplimiento en su totalidad el laudo al que fueron condenados desde el 31 de enero de 2011; ni efectuar las acciones necesarias para allegarse de los recursos líquidos para ese fin; o de ser el caso, realizar todos los trámites necesarios para llevar a cabo la adecuación presupuestaria compensada, para tal efecto; o bien, la inclusión del monto de dicha condena en la suficiencia presupuestaria otorgada por el Congreso de la Ciudad de México, durante los ejercicios fiscales del 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, omisiones que tuvieron como resultado la violación al derecho humano al acceso a la justicia en perjuicio de V, de conformidad por lo dispuesto por el Manual de Reglas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario de la Administración Pública de la Ciudad de México.

E. Plazo razonable como parte del derecho al acceso a la justicia.

70. El artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal prevé el derecho de toda persona a la administración de justicia pronta, completa e imparcial por parte de las autoridades encargadas de impartirla en los plazos que fijen las leyes. Asimismo, dicho precepto mandata el establecimiento de los medios legales

⁹ Cfr. CNDH. Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, pp. 16 y 17 y CNDH. Recomendación 51/2019 del 20 de agosto de 2019, p. 34.

¹⁰ CIDH. Informe No. 110/100. “Caso 11.800 César Cabrejos Bernuy vs Perú”, 4 de diciembre de 2000, numeral 29 y 30.

necesarios para la plena ejecución de las resoluciones que dicten dichas autoridades.

71. El artículo 8.1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que *“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.”*

72. En ese sentido, este Organismo Nacional, en la Recomendación No. 14/2019, del 16 de abril de 2019, señaló: *“Entre los elementos que integran el debido proceso, están los plazos o términos previstos en las normas dictadas por el legislador, cuya observancia forma parte del plazo razonable como condición para un efectivo acceso a la justicia. El plazo razonable, conforme a los derechos humanos, implica el tiempo dentro del cual un órgano jurisdiccional debe sustanciar un proceso, adoptar y hacer cumplir los proveídos que correspondan, según la etapa procedimental de que se trate, así como pronunciar la decisión que culmine la instancia, y que la determinación sea ejecutada.”¹¹*

73. En el presente caso, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 tuvieron la obligación de realizar todas aquellas acciones que les permitieran la obtención de recursos económicos, o bien la asignación de los mismos, a manera de que se protegieran efectivamente los derechos declarados a favor de V, en el laudo emitido por la Segunda Sala del TFCA el 31 de enero de 2011; instructora que le aplicó diversas medidas de apremio; en particular, la imposición de multa, vista a la Contraloría General del entonces Gobierno del Distrito Federal y al Agente del Ministerio Público de la Federación, ello a efecto de procurar el cumplimiento de su determinación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que señala:

“Artículo 150.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará

¹¹ CNDH. Recomendación 14/2019 del 16 de abril de 2019, pp.31 y 32.

todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.”

74. Con ello, la Segunda Sala TFCA dictó las medidas a su alcance en la forma y términos que a su juicio fueron procedentes, para lograr hacer cumplir su determinación.

75. Al respecto, la Contraloría General del entonces Gobierno del Distrito Federal, mediante el oficio No CG/DGAJR/DQD/SQyD”B”/2629/2014, remitió al Contralor Interno de la ahora Alcaldía Cuauhtémoc, el acuerdo del 10 de febrero de 2014, para los efectos legales a que hubiera lugar, sin que dicha instancia hiciera del conocimiento de la Segunda Sala del TFCA alguna determinación del caso.

76. Ahora bien, por lo que respecta al apercibimiento de dar vista al Ministerio Público de la Federación, por la posible comisión del delito de desobediencia, previsto en el artículo 183 del Código Penal Federal, relacionado con el 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, decretado en el acuerdo del 10 de febrero de 2014, la Segunda Sala del TFCA, al no haberse dado cumplimiento al laudo, le hizo efectiva dicha medida de apremio a AR2 en el proveído del 19 de junio de 2014, por lo que giró el oficio No. 4171 a dicha Representación Social, el cual le fue notificado el 26 de marzo de ese mismo año.

77. En ese sentido, se recibió en la Oficialía de Partes del TFCA el oficio No. 17468/14, suscrito por la Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrita a la Mesa XXVII-DDF, a través del cual solicitó copias certificadas de diversas actuaciones que obran en autos del JL, para integrarlas a su averiguación AP/PGR/DDF/SPE-XXVII/739/14-04, lo cual fue acordado en el proveído del 19 de septiembre de 2016, sin que con posterioridad se hubiera informado de las acciones decretadas en la misma.

78. Mediante el acuerdo del 10 de marzo de 2016, ante el incumplimiento de acatar el laudo, por parte de AR1 y AR2, la Segunda Sala del TFCA hizo efectivo el apercibimiento ordenado en el proveído 03 de noviembre de 2015, consistente en dar vista al entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en su calidad

de superior jerárquico del Delegado, ahora Alcalde, lo conminara a cumplir las resoluciones emitidas por el TFCA, materializándose dicho apercibimiento, a través del oficio No. 4191, de fecha 06 de mayo de 2016, el cual le fue notificado el 20 de ese mismo mes y año.

79. En respuesta, mediante escrito recibido en Oficialía de Partes del TFCA, el 25 de mayo de 2016, los apoderados del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, informaron que su citado se encontraba imposibilitado jurídicamente para solicitar el cumplimiento del laudo, toda vez que dichos Jefes Delegacionales no se encontraban subordinados a él, ya que son electos de forma directa, aunado a que cuentan con autonomía funcional y de gestión en acciones de gobierno, así como en el ejercicio de su presupuesto, teniendo solamente la obligación de informar al Titular de la citada Jefatura de Gobierno, para efectos de la cuenta pública, lo cual fue acordado por la Segunda Sala del TFCA, en el proveído del 1° de agosto de 2016.

80. En términos del procedimiento laboral burocrático, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 al tener la obligación legal de proteger y garantizar el derecho consignado a favor de V, en el laudo de 31 de enero de 2011, atendiendo al postulado establecido en el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Federal, debieron haber acatado sin dilación el cumplimiento del laudo, en el plazo de quince días después del primer requerimiento de ejecución, según lo dispuesto por el artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Burocrática:

“Artículo 945. Las sentencias deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación...”

81. El prever que los laudos deberán cumplirse dentro de los quince días posteriores a que surta efectos la notificación forma parte del propio derecho de acceso a la justicia, debido a que el Estado está obligado a garantizar que las sentencias se cumplan en un tiempo razonable. Por lo tanto, los recursos y, en general, el acceso a la justicia dejan de ser efectivos, si hay una demora prolongada en la ejecución de los fallos y se viola así el derecho en cuestión, tal y como lo refirió la Corte IDH en el “Caso López Álvarez vs Honduras”, en el que señaló que: “El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se

produzca en un tiempo razonable; de modo que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.”¹²

82. Respecto del cumplimiento del plazo razonable la Corte IDH, al resolver el “Caso Mémoli vs. Argentina”, el 22 de agosto de 2013, señaló que para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso, se tienen que considerar cuatro elementos: *“a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.”¹³*

83. Esta Comisión Nacional se ha pronunciado en las Recomendaciones específicas 89/2019 y 90/2019, así como en la Recomendación General 41/2019, sobre la importancia de cumplir el plazo razonable, a fin de garantizar el debido acceso a la justicia y cuyo objetivo primordial es que las autoridades den cumplimiento total a los laudos de forma pronta y expedita.

84. Robustece lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial emitida por la SCJN:

“PLAZO RAZONABLE PARA RESOLVER. CONCEPTO Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.” *En relación con el concepto de demora o dilación injustificada en la resolución de los asuntos, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, coincidente en lo sustancial con el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establece que los tribunales deben resolver los asuntos sometidos a su conocimiento dentro de un plazo razonable, como uno de los elementos del debido proceso; aspecto sobre el cual la Corte IDH, considerando lo expuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha establecido cuatro elementos o parámetros para medir la razonabilidad del plazo en que se desarrolla un proceso: a) la*

¹² Cfr. Sentencia del “Caso López Álvarez vs Honduras” de 1º de febrero de 2006, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Fondo, Reparaciones y Costas).

¹³ Cfr. Sentencia del “Caso Mémoli vs. Argentina”, de 22 de agosto de 2013, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y, d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Además de los elementos descritos, el último de los tribunales internacionales mencionados también ha empleado para determinar la razonabilidad del plazo, el conjunto de actos relativos a su trámite, lo que ha denominado como el "análisis global del procedimiento", y consiste en analizar el caso sometido a litigio de acuerdo a las particularidades que representa, para determinar si un transcurso excesivo de tiempo resulta justificado o no. Por tanto, para precisar el "plazo razonable" en la resolución de los asuntos, debe atenderse al caso particular y ponderar los elementos descritos, conforme a criterios de normalidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, para emitir un juicio sobre si en el caso concreto se ha incurrido en una dilación o retardo injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales contenidas tanto en los aludidos artículos como en el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el concepto de "plazo razonable" debe concebirse como uno de los derechos mínimos de los justiciables y, correlativamente, como uno de los deberes más intensos del juzgador, y no se vincula a una cuestión meramente cuantitativa, sino fundamentalmente cualitativa, de modo que el método para determinar el cumplimiento o no por parte del Estado del deber de resolver el conflicto en su jurisdicción en un tiempo razonable, se traduce en un examen de sentido común y sensata apreciación en cada caso concreto.¹⁴

85. En ese sentido, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, no realizaron en su momento las acciones necesarias para cumplir en un plazo razonable la condena impuesta en el laudo emitido en su contra, lo que ocasionó que a V, no se le brindara la posibilidad de que se le restituyeran sus derechos laborales, aunado a que, del análisis global del procedimiento, no se advierte que se hayan agotado las diligencias tendentes a cumplir con el mismo. Aunado a ello, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 debieron haber previsto el pago del laudo del 31 de enero de 2011, en los recursos presupuestarios para los ejercicios fiscales 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, sin embargo, no consta en el expediente gestión alguna en ese sentido.

¹⁴ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2012, Registro 2002350.

86. Con relación a la actividad procesal de la parte interesada, ésta puede ser determinante para lograr una rápida solución de su proceso o para retrasarlo, es decir, se debe analizar si su desempeño ha contribuido a la agilización o demora en el cumplimiento del laudo y debe tenerse presente si ha utilizado en demasía e innecesariamente los instrumentos que la ley pone a su disposición, bajo la forma de recursos, amparos o de otras figuras procesales.

87. En este punto, se cuenta con evidencia de que V, requirió reiteradamente a la Segunda Sala del TFCA la ejecución del laudo en las fechas siguientes: 06 de junio, 09 de octubre y 04 de diciembre, todos ellos de 2013; 30 de enero, 20 de febrero, 25 de marzo, 07 de agosto y 10 de septiembre, todos ellos del 2014; 03 de febrero y 26 de octubre de 2016; así como 22 de febrero y 24 de mayo de 2018; y 24 de mayo y 12 de diciembre de 2019, es decir que existió actividad procesal por parte de V, a efecto de obtener el cumplimiento del laudo por parte de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, quienes únicamente se limitaron a exhibir en las diversas diligencias de ejecución antes mencionadas, los oficios de trámite administrativo interno con los que pretendieron justificar la realización de acciones tendentes a la obtención de recursos económicos, para proceder al pago de la cantidad condenada en el laudo, gestiones que para efectos del cumplimiento del laudo resultaron insuficientes e ineficaces.

88. En relación con la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, V dejó de laborar y de percibir los emolumentos a que tenía derecho desde que fue separada del puesto de Auxiliar Administrativo, el cual desempeñaba en la Alcaldía Cuauhtémoc, impidiéndole con ello el acceso a un nivel de subsistencia adecuado y a la realización de un proyecto de vida.

89. Este Organismo Nacional destaca el hecho de que, el acatamiento de una resolución de carácter jurisdiccional no puede estar supeditado a la voluntad o discrecionalidad de quien tenga que cumplirlo, ya que cuando éstas no se cumplen, el plazo razonable es vulnerado y continúa la afectación de los derechos humanos de V, situación que debe ser reparada sin mayor dilación.

90. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis común de los Tribunales Colegiados de Circuito, que a continuación se cita:

“SENTENCIAS. SU CUMPLIMIENTO ES INELUDIBLE. De acuerdo al contenido del artículo 17 Constitucional, es una garantía la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales; en razón de ello, quien queda constreñido al acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación alegando alguna circunstancia ajena a la litis.”¹⁵

91. La Corte IDH en el numeral 217, de la sentencia que emitió el 07 de febrero de 2006, en el caso “Acevedo Jaramillo y otros contra Perú”, destacó que “... el Tribunal ha establecido que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.”¹⁶

92. En tal contexto, el Objetivo 16 de la Agenda 2030 establece el compromiso para todos los países, incluido el Estado mexicano, de crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. A mayor especificidad, su tercera meta precisa la importancia de promover el estado de derecho; así como garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

93. En el presente caso, a pesar de las medidas de apremio impuestas por la Segunda Sala del TFCA a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, desatendieron la observancia del plazo razonable, al no acatar el laudo en más de dieciséis diligencias de ejecución, en las que, con diversos oficios de trámite interno, pretendieron justificar gestiones administrativas para obtener los recursos, sin dar seguimiento alguno a las etapas técnicas de creación, aprobación y autorización de la plaza de Auxiliar Administrativo y del pago del monto económico a favor de V, tal

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación*. Agosto de 1999. Registro: 193495

¹⁶ Cfr. Sentencia del Caso “Acevedo Jaramillo y otros contra Perú”, de 07 de febrero de 2006, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

y como se observó del propio informe y constancias que AR5 remitió a este Organismo Nacional.

94. Aunado a ello, no acreditaron haber solicitado a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, a través de las Subsecretarías de Egresos y de Administración, autoridades ligadas al cumplimiento, la ampliación de la partida presupuestal de la cuenta pública, como gasto extraordinario, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 70 del Manual de Reglas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario de la Administración Pública de la Ciudad de México, lo cual se tradujo en violaciones al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, plazo razonable y acceso a la justicia, en perjuicio de V, durante 8 años, seis meses, desde que se hicieron exigibles los derechos laborales de V.

V. RESPONSABILIDAD.

95. De las evidencias analizadas por este Organismo Nacional, se advierte que se acreditó la responsabilidad de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, por los actos y omisiones en que incurrieron como autoridades responsables en el presente asunto, lo que generó las violaciones a los derechos humanos en agravio de V, que han quedado sustentadas en la presente Recomendación, lo cual a su vez implica la inobservancia de deberes jurídicos propios de todo servidor público y traen aparejada responsabilidad de carácter administrativo, misma que deberá ser determinada en el procedimiento de responsabilidad correspondiente.

96. Ahora bien, como resultado del incumplimiento al laudo del 31 de enero de 2011, en el que incurrió en su oportunidad AR2 dentro del JL, mediante el 10 de febrero de 2014, la Segunda Sala del TFCA, le dio vista a la entonces “Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal,” instancia que a su vez únicamente determinó remitir el citado acuerdo del 10 de febrero de 2014, a quien en ese momento ocupaba el puesto de Contralor Interno de la ahora Alcaldía Cuauhtémoc, para los efectos legales a que hubiera lugar, por lo tanto, AR2 y el Titular de la Contraloría Interna de la ahora Alcaldía Cuauhtémoc, no cumplieron con los principios rectores de disciplina, legalidad, veracidad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

97. Asimismo, por lo que hace a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, en su momento y durante el periodo que han durado en su encargo, fueron omisas en dar cumplimiento al laudo emitido dentro del JL, inobservando con ello los principios rectores de disciplina, legalidad, veracidad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público de acuerdo a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen en el ejercicio de sus funciones y facultades, conforme los artículos 7, fracciones V, VI y VII, 10, 49, fracciones VIII y IX y 63 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México y en su momento con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

VI. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

98. En el presente asunto, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, incurrieron en responsabilidad institucional, al no acatar el laudo en cada una de las diligencias de requerimiento de pago, que se realizaron durante el periodo que duró su encargo; y en las que diversos funcionarios en su carácter de apoderados legales de la ahora Alcaldía Cuauhtémoc en su momento informaron a la Segunda Sala del TFCA, estar realizando gestiones administrativas para obtener los recursos presupuestales para dar cumplimiento a la reinstalación de V, y al pago de las correspondientes prestaciones laborales; sin embargo, de las constancias del expediente de queja no se advirtió que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 hayan dado seguimiento alguno por una parte, a las etapas técnicas de creación, aprobación y autorización, de la plaza de Auxiliar Administrativo, en que debía ser reinstalada V; y por otra, a la obtención de liquidez presupuestal para cubrir las prestaciones económicas en favor de V, desde el 13 de abril de 2012, fecha en la cual quedó firme el laudo del 31 de enero de 2011, hasta la emisión del oficio de respuesta que AR5, brindó a esta Institución; lo cual se tradujo en violaciones a sus derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y al plazo razonable. En consecuencia, las autoridades correspondientes deberán iniciar la investigación administrativa respecto de los actos u omisiones de las personas servidoras públicas involucradas en la inejecución del laudo.

VII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

99. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Federal y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados 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 de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

100. De conformidad con los artículos 1° y 2, 3, fracción IV, 4, fracción V, inciso C, 6, 56 y 57, de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, y en su caso la Ley General de Víctimas, por existir la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral a través de las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición. A fin de que las autoridades estén en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometan y efectúen sus obligaciones en la materia, establecidas en la referida ley. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de restitución.

101. El artículo 59, fracción III, de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, establece que la restitución busca reintegrar a la víctima a la vida laboral anterior a la violación de sus derechos humanos, por lo que la Alcaldía Cuauhtémoc deberá realizar de manera inmediata las acciones necesarias para dar cabal cumplimiento al laudo, en favor de V.

102. Esta Comisión Nacional es respetuosa de las determinaciones que emiten las autoridades jurisdiccionales, en este caso, del sentido del laudo emitido por la Segunda Sala TFCA; sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos, mientras el mismo no sea cabalmente cumplido, se continúan violando los derechos de V, por lo que a la brevedad la Alcaldía Cuauhtémoc deberá destinar los recursos necesarios para la reinstalación y el pago de los salarios y demás prestaciones previstas en el laudo de 31 de enero de 2011.

b) Medidas de satisfacción.

103. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, 72, fracción V, de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer la dignidad de las víctimas, mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las personas servidoras públicas titulares del ente público, responsables de violaciones a derechos humanos. Una forma de reparación, en el presente caso, consistirá en el inicio por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, del expediente administrativo para investigar las probables acciones u omisiones irregulares, atribuibles a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 y demás personas servidoras públicas involucradas en la inejecución del laudo.

104. El Gobierno de la Ciudad de México deberá proporcionar en todo momento la información completa y necesaria para que se haga valer en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie en el órgano fiscalizador correspondiente, respecto de los hechos y evidencias apuntadas en la presente Recomendación, recabando y aportando las pruebas oportunas para la debida integración del expediente que se inicie en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, sin que se incurra en dilación, a fin de que sea emitida una decisión fundada y motivada, con base en elementos suficientes para la determinación que en derecho proceda; informado en su caso el estado procedimental, con las diligencias y actuaciones faltantes para emisión de la resolución; además, de que el presente pronunciamiento quedará glosado al expediente laboral y la determinación sobre la responsabilidad administrativa en el expediente del servidor público que resulte responsable.

c) Garantías de no repetición.

105. Conforme al artículo 74 de la Ley de Víctimas supracitada, estas consisten en aplicar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. En esa tesitura, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, acceso a la justicia y plazo razonable, por el incumplimiento al laudo por parte de la Alcaldía Cuauhtémoc del Gobierno de la Ciudad de México, deberán aplicarse las medidas necesarias a fin de que se diseñe un programa de formación y capacitación en materia de derechos humanos, los cuales deberán estar vinculados con los derechos humanos que fueron vulnerados en el presente caso. Además, de elaborar un diagnóstico sobre los laudos firmes que se encuentren en inejecución, y aplicar un programa para su cumplimiento.

106. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a usted señor **Titular de la Alcaldía Cuauhtémoc de la Ciudad de México**, las siguientes:

VIII. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se realice el ingreso de V al Registro de Víctimas de la Ciudad de México, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, a efecto de que se realice la reparación integral del daño prevista en la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, y remita a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento correspondientes.

SEGUNDA. Colaborar, en lo conducente, en la integración de la queja que se integre hasta su total resolución ante la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 y demás personas servidoras públicas involucradas en la inejecución del laudo, misma que además deberá hacerse constar en su expediente administrativo y laboral, agregándose copia de la resolución respectiva, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Diseñar e impartir en el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso en materia de derechos humanos, en específico sobre el derecho a la legalidad y seguridad jurídica; acceso a la justicia; y al plazo razonable, dirigido al personal de la Alcaldía Cuauhtémoc, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Elaborar un diagnóstico sobre los laudos firmes que se encuentren en inejecución, a la fecha de la emisión de la presente Recomendación, por parte de las dependencias de la Administración Pública de la Ciudad de México, centralizada y paraestatal, y diseñar un plan de trabajo para su cumplimiento, mismo que deberá ser informado a este Organismo Nacional en un término de tres meses, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión quién fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos 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, de la Constitución Federal, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

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

Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las Legislaturas de las entidades federativas que requiera su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

LA PRESIDENTA

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA