

RECOMENDACIÓN

171 /2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA, ASÍ COMO AL ACCESO A LA JUSTICIA Y AL PLAZO RAZONABLE, EN AGRAVIO DE V, POR EL INCUMPLIMIENTO DE UN LAUDO FIRME DICTADO POR LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN CONTRA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Ciudad de México, a 31 de agosto de 2022

**MTRO. PEDRO MARIO ZENTENO SANTAELLA
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD
Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES
DEL ESTADO**

Distinguido Director General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 1° párrafos primero, segundo y tercero, y 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 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 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los hechos y las evidencias del expediente **CNDH/6/2022/772/Q**, relacionado con el escrito de queja de V, quien por derecho propio denunció violaciones a derechos humanos, por el incumplimiento al laudo dictado a su favor.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas 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: 6°, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4°, 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; 1°, 3°, 9°, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I, párrafo último y 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como, 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto, en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para este último efecto, a continuación, se presenta el siguiente glosario de términos con el significado de las claves utilizadas relacionadas con los hechos:

Denominación	Clave/Siglas
Persona autoridad responsable	AR
Expediente del juicio de amparo directo	AD
Expediente del juicio de amparo indirecto	AI
Expediente laboral	JL

Denominación	Clave/Siglas
Persona servidora pública	PSP
Víctima	V

4. De igual forma, en la presente Recomendación la referencia a diversas instituciones, dependencias, normatividad y conceptos se hace mediante el uso de siglas, acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales pueden ser identificadas como sigue:

Denominación	Siglas, acrónimo o abreviatura
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/Organismo Constitucional/CNDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Diario Oficial de la Federación	DOF
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Junta Especial 56 de la Federal de Conciliación y Arbitraje	JE-56

Denominación	Siglas, acrónimo o abreviatura
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	JFCA
Ley Federal del Trabajo	LFT
Ley General de Víctimas	LGV
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS

5. El 18 de enero de 2022 se recibió en esta Comisión Nacional la queja de V, en la que refirió que presentó demanda laboral ante la JE-56 en contra del ISSSTE, obteniendo laudo a su favor en el JL desde el 5 de marzo de 2018.

6. V narró que la JE-56 ordenó la reinstalación en su puesto para el día 31 de mayo de 2018, lo cual no resultó posible, debido a que el ISSSTE interpuso incidente de no acatamiento de laudo, del cual dicho Instituto se desistió el 7 de diciembre de 2018.

7. La JE-56 ha ordenado llevar a cabo la reinstalación de V los días 18 de octubre de 2019, 13 de marzo de 2020 y 11 de junio de 2021, negándose el ISSSTE a cumplir tales determinaciones, argumentando la promoción de nuevos incidentes de no acatamiento de laudo, así como la interposición de un juicio de amparo indirecto, lo cual conllevó a que se le hiciera efectivo el apercibimiento decretado en el acuerdo de 28 de agosto de 2019, consistente en la interposición de una multa ante el retraso del procedimiento.

8. Con la finalidad de investigar los hechos denunciados, esta Comisión Nacional inició el expediente **CNDH/6/2022/772/Q**, en el que se requirió información tanto al ISSSTE, como a la JE-56 en colaboración.

II. EVIDENCIAS

9. Escrito de queja suscrito por V, recibido el 18 de enero de 2022 en este Organismo Nacional.

10. Oficio DNSyC/SAD/JSCDQR/DAQMA/2292-5/22, de fecha 11 de abril de 2022, a través del cual PSP1 informó las acciones que el ISSSTE ha llevado a cabo para cumplir el laudo del 5 de marzo de 2018, anexando los siguientes documentos:

10.1. Oficio UJ/113/2022 del 4 de abril de 2022, mediante el cual AR rindió el informe respecto de los actos y omisiones de naturaleza administrativa imputados en la queja de V, en el que describió las condiciones laborales de V, los antecedentes y desarrollo del JL, los alcances del laudo, su cumplimiento parcial y las razones que impiden cumplir con la reinstalación.

10.2. Acta del 20 de septiembre de 2018 levantada ante la JE-56 dentro del JL, para hacer constar el pago de las prestaciones económicas que fueron objeto de condena en el laudo del 5 de marzo de 2018 y que consisten en la parte proporcional del aguinaldo de 2013, salarios caídos correspondientes al periodo comprendido del 11 de julio de 2013 al 10 de julio de 2014, intereses salariales calculados del 11 de julio de 2014 al 11 de septiembre de 2017, vacaciones y prima

vacacional de 2013 y horas extras correspondientes al período del 10 de septiembre de 2012 al 11 de julio de 2013.

10.3. Registro 000361/2020 de la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Chetumal, en el que hace constar la interposición de juicio de amparo el 12 de marzo de 2020, por la omisión de admitir incidente de no acatamiento de laudo.

10.4. Copia de la demanda del juicio de amparo indirecto fechada el 12 de marzo de 2020, mediante la cual AR reclama el auto de 9 de diciembre de 2019 dictado en el JL por el Presidente de la JE-56 para reinstalar a V y el cual le fue notificado el 25 de febrero de 2020; y la negativa de dar entrada a los incidentes de no acatamiento de laudo que AR promovió mediante promociones del 15 y 23 de octubre de 2019.

11. Oficio J.56/352/2021 del 7 de abril de 2022, con el que PSP2 informó las acciones que la JE-56 ha llevado a cabo para hacer cumplir el laudo del 5 de marzo de 2018 dictado en el JL, anexando copias de los documentos siguientes:

11.1. Acuerdo del 12 de abril de 2019 firmado por los representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los patrones de la JE-56, en el que tienen por recibido el escrito presentado con fecha 20 de febrero de 2019 por el apoderado legal del ISSSTE, respecto del cual determinaron *“NO HA LUGAR a acordar de conformidad su solicitud, toda vez que de autos se desprende que mediante promoción presentada con fecha 7 de diciembre de 2018 con folio 5503 suscrita por el citado*

apoderado se desistió del incidente de no acatamiento al laudo promovido por su representada”.

11.2. Escrito del 15 de diciembre de 2021, recibido por la JE-56 el 3 de enero de 2022, mediante el cual el apoderado legal del ISSSTE promovió incidente de revisión de los actos de ejecución, respecto de la resolución incidental de liquidación del 21 de junio de 2021, por \$276,366.88 (doscientos setenta y seis mil trescientos sesenta y seis pesos 88/100 M.N.), ante el embargo de cuenta bancaria a nombre del ISSSTE, que se encuentra protegida por los lineamientos de la Ley de la Tesorería de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

11.3. Acuerdo del 31 de marzo de 2022 firmado por los representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los patrones de la JE-56, en el que señalaron las 11:00 horas del 13 de mayo de 2022 para la celebración de la audiencia incidental de Revisión de Actos del Presidente y Actuario de la JE-56.

12. Acta del 07 de junio de 2022, en la que hizo constar la comunicación con V, para darle a conocer las respuestas del ISSSTE y la JE-56, así como el desahogo de la vista realizada por V, mediante correo electrónico de fecha 10 de junio de 2022, en el que adjuntó copias de los documentos siguientes:

12.1. Acta del 10 de junio de 2022, en la que V lleva a cabo el desahogo de vista,, haciendo notar que cuando el ISSSTE promovió por primera vez el incidente de no acatamiento al laudo, omitió presentarse a la audiencia señalada para el día 8 de octubre de 2018 y por lo tanto la JE-56 le tuvo por perdido el derecho de ofrecer

pruebas y citó a la audiencia para oír Resolución Incidental el día 18 de enero de 2019, por lo que al darse cuenta de su omisión de asistir a la audiencia y haber perdido su derecho a ofrecer pruebas, se desistió del Incidente el 7 de diciembre de 2018, solamente para volverlo a promover los días 15 y 23 de octubre de 2019.

12.2. Acta de audiencia del 8 de octubre de 2018 para la celebración de audiencia del incidente de no acatamiento al laudo en el JL seguido ante la JE-56, en la que se hizo constar la inasistencia del apoderado legal del ISSSTE; el ofrecimiento de pruebas de V, como parte actora en el juicio principal; y el señalamiento de las 14:00 horas del día 18 de enero de 2019, para proveer en audiencia sobre la Resolución Incidental.

13. Oficio DNSyC/SAD/JSCDQR/DAQMA/4467-5/22 del 25 de julio de 2022 a través del cual PSP1 respondió a la ampliación de solicitud de información de esta CNDH, anexando los siguientes documentos:

13.1. Oficio UJ/306/2022 del 18 de julio de 2022 a través del cual PSP3 informa que el 12 de marzo de 2020 el ISSSTE presentó AI en contra de la omisión de la Junta Especial “286” de la JFCA de dar entrada a los incidentes de no acatamiento al laudo a efecto de no reinstalar a V.

14. Oficio de fecha 05 de agosto de 2022, mediante el cual la JE-56 informa que se cuenta con dos carpetas de amparo directo mismos que se encuentran concluidos y un amparo indirecto, que de igual forma se encuentra concluido por haberse actualizado el sobreseimiento de este, señalando que este último se tramitó en 2017.

15. Acta del 23 de agosto de 2022, en la que hizo constar que de las evidencias allegadas del ISSSTE y de la JE-56, así como de las búsquedas realizadas por personal de este Organismo Nacional al portal web a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, obteniendo como resultado, los avisos y documentos siguientes:

15.1. Impresión de pantalla de la búsqueda realizada con respecto al AI mencionado por el ISSSTE, en la que se aprecia la leyenda *“No existe el número de expediente ... para este órgano jurisdiccional y tipo de asunto”*.

15.2. Versión pública de la resolución del AD1, que ordena la emisión de un nuevo laudo, que cuantifique correctamente la prestación de horas extras demandadas por el actor, reiterando el resto de las consideraciones absoluciones y condenas del laudo combatido.

15.3. Versión pública de la resolución del AD2, que no ampara al ISSSTE de los actos reclamados.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

16. El 11 de septiembre de 2013, V reclamó del ISSSTE ante la JE-56 la reinstalación y el pago de prestaciones laborales diversas, con motivo del despido injustificado que tuvo lugar el 11 de julio de 2013. Transcurridos cuatro años, la JE-56 dictó un primer laudo el 11 de septiembre de 2017 en el JL. Inconformes V y el ISSSTE con dicho laudo, interpusieron demandas de garantías. En cumplimiento a la ejecutoria del 5 de marzo de 2018, la JE-56 dejó insubsistente el citado primer laudo y dictó uno nuevo esa misma fecha.

17. El 20 de septiembre de 2018 el ISSSTE pagó a V las prestaciones económicas que fueron objeto de condena en el laudo del 5 de marzo de 2018, consistentes en parte proporcional del aguinaldo de 2013, salarios caídos, intereses salariales, vacaciones, prima vacacional y horas extras; quedando pendientes las diferencias salariales. Respecto a la reinstalación, el ISSSTE interpuso incidente de no acatamiento de laudo, del que se desistió el 7 de diciembre de 2018, para volverlo a interponer, sin que ello haya sido acordado favorablemente al ISSSTE por las personas representantes del gobierno, los trabajadores y los patrones de la JE-56, debido al desistimiento previo.

18. Los incrementos salariales desde la fecha del despido hasta la del primer laudo, se cuantificaron en la resolución del incidente de liquidación del 21 de junio de 2021 y se encuentran pendientes de pago por parte del ISSSTE.

19. Por los actos y omisiones atribuidos a las personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE, no se ha interpuesto denuncia administrativa ante el Órgano Interno de Control en dicho Instituto.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

20. En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2022/772/Q**, 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 este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH. Lo anterior, con fundamento en el artículo 42, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar si se adoptaron o no, las medidas adecuadas de

respeto y garantía de los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, así como al acceso a la justicia y al plazo razonable, por parte de la autoridad recomendada.

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

21. 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 les es dable 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 cuestiones 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.

22. Esta Comisión Nacional manifiesta 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.

23. Por la omisión de cumplimiento a laudos en casos análogos al presente, consta la Recomendación General 41/2019, además de las recomendaciones 33/1991, 16/1995, 6/1996, 33/1996, 30/1999, 68/1999, 82/1999, 104/1999, 31/2000, 4/2001, 11/2001, 5/2002, 18/2002, 21/2007, 19/2009, 2/2010, 40/2010, 69/2010, 12/2012, 14/2019, 42/2019, 89/2019, 90/2019, 64/2020, 65/2020, 71/2020, 79/2020, 16/2021, 23/2021, 73/2021, 77/2021, 78/2021, 125/2021, 135/2021, 20/2022, 35/2022, 42/2022, 47/2022, 88/2022, 110/2022, 115/2022 y 140/2022 de este Organismo Nacional. En ellas se ha considerado que el incumplimiento a los laudos se considera una omisión de naturaleza administrativa, por lo que constituye una violación de derechos humanos.¹

24. Los laudos de la JFCA 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. En caso contrario, 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.

25. En la Recomendación 8/2015 del 12 de marzo de 2015, esta 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

¹ Las recomendaciones 16/2021, 125/2021 y 115/2022 fueron igualmente dirigidas al Director General del ISSSTE.

establecerán los medios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales.²

26. Esta Comisión Nacional tiene plena competencia jurídica para conocer del caso particular, en tanto que el ISSSTE 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; de modo que, tomando en cuenta lo expuesto en esta Recomendación, lo apliquen a casos que tengan similitud en apego a los principios previstos en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual:

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.

B. Limitante excepcional al principio de estabilidad en el empleo, respecto de las personas trabajadoras con funciones de confianza, con vínculo laboral comprendido en el artículo 123 apartado A) de la CPEUM

27. La obligación de los empleadores a reinstalar a los trabajadores, no es absoluta y al igual que los demás derechos fundamentales, admite restricciones. En efecto, el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo prevé que el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones

² Cfr. CNDH Recomendación 8/2015, del 12 de marzo de 2015, p.39.

consignadas en el artículo 50 del citado ordenamiento, a través de dos figuras jurídicas distintas: la insumisión al arbitraje y la negativa a acatar el laudo.

28. La insumisión al arbitraje consiste en la negativa del empleador de someter sus diferencias ante la Junta, y puede ejercitarse en cualquier momento hasta antes de la etapa de demanda y excepciones, mediante la apertura de un incidente en el que ha de resolverse; mientras que la negativa a acatar el laudo, se traduce en la oposición del empleador de cumplir con la condena de reinstalar al empleado, y para promoverla cuenta con tres momentos diferentes: al contestar la demanda en vía de excepción; con posterioridad al dictado del laudo; o al momento de su ejecución. El origen y desarrollo de dichas figuras jurídicas se describe a continuación.

29. El texto original aprobado por el Poder Constituyente en la CPEUM de 1917, del artículo 123 de la CPEUM, protegía al trabajador en caso de despido, previendo el pago de indemnizaciones en caso de que el empleador se negara a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo.

30. En el DOF de 28 de agosto de 1931, se publicó la LFT, reglamentaria del artículo 123 constitucional; cuyos artículos 601 y 602, ubicados en el Título Noveno “*Del procedimiento ante las Juntas*” Capítulo VIII “*De la ejecución de los laudos*”, establecían el procedimiento a seguir en caso de que el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo.

31. En el DOF del 21 de noviembre de 1962 se publicaron las reformas al artículo 123 de la CPEUM, en sus fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del denominado apartado “A”, para quedar redactadas las que interesa a esta Recomendación como sigue:

FRACCIÓN XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

FRACCIÓN XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

32. La exposición de motivos de la iniciativa de reformas que el titular del Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores el 28 de diciembre de 1961, en relación con las fracciones XXI y XXII del Apartado “A” del Artículo 123 de la CPEUM, se fundó en lo siguiente:

OCTAVO. Es necesario asegurar a los trabajadores la estabilidad en sus empleos mediante las reformas consiguientes de las fracciones XXI y XXII del inciso “A” del artículo 123 de la Constitución para dar plena vigencia al propósito del Constituyente de 1917, modificando los textos a fin de evitar que

los patronos no se sometan al arbitraje de la Junta de Conciliación y Arbitraje, o rechacen el laudo que dicte, cuando el trabajador despedido injustificadamente haga uso de los derechos que le concede la fracción XXI. Las diversas situaciones que pueden mediar en un despido injustificado serán tomadas en cuenta por la ley, para eximir al patrón de la obligación de cumplir el Contrato mediante el pago de una indemnización.

33. La aprobación de las reformas a las fracciones XXI y XXII del Apartado “A” del artículo 123 de la CPEUM, condujo a la reforma de la LFT, que se produjo mediante Decreto publicado en el DOF del 31 de diciembre de 1962 concretamente del capítulo XII, “*De la rescisión de los contratos de trabajo*”, contenido en el Título Segundo de la invocada ley para ajustarla a los principios de la ley constitucional. Así, el artículo 124 de la LFT, reformado disponía:

Artículo 124. El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinen en el artículo siguiente:

I. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de dos años;

II. Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo;

III. En los casos de aprendices;

IV. En los casos de empleados de confianza;

V. *En el servicio doméstico.*

VI. *Cuando se trate de trabajadores eventuales.*

34. La exposición de motivos a virtud de la cual se reformó la LFT, expresa:

La reforma citada reconoce el principio de que los trabajadores no pueden ser despedidos de sus empleos, salvo que exista una causa justificada. La consecuencia de este principio es el derecho otorgado a los trabajadores para reclamar contra el despido y obtener, a su elección, salvo que se demuestre la justificación del mismo, que se cumpla el contrato y se les reinstale en el empleo que desempeñaban o se les pague una indemnización de tres meses de salario.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje había reconocido el derecho de los patronos para acogerse al doble beneficio contenido en la fracción XXI del artículo 123 de la constitución; en consecuencia, los patronos podían negarse a someter sus diferencias al arbitraje de la Junta o a aceptar el laudo pronunciado; en uno y en otro caso, se daba por terminado el contrato de trabajo, quedando automáticamente separado de su empleo el trabajador, si bien recibía una indemnización.

La reforma constitucional ya no permite a los patronos negarse a someter el conflicto al arbitraje de la Junta o a aceptar el laudo dictado. Las reformas a la Constitución después de consignar el principio de la estabilidad de los trabajadores en los empleos, reconocen la conveniencia de autorizar, en algunos casos especiales, que deberán estar precisamente consignados en la ley, la posibilidad de que la obligación principal se cumpla en forma indirecta, a fin de respetar ciertas situaciones que podía estorbar, no solo la armonía, sino también la actividad normal de las empresas

... En el artículo 124 se consignan los casos en los cuales el patrón, obligado a reinstalar al trabajador, podrá quedar eximido de esa obligación, mediante el pago de las indemnizaciones correspondientes. Las excepciones que se han considerado en el proyecto son las siguientes: En primer lugar, cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de dos años; para admitir esta excepción se tuvieron a la vista los estudios presentados por los empresarios y los trabajadores y se llegó a la conclusión de que un lapso de dos años es suficiente para que el trabajador se acostumbre a los sistemas y métodos de trabajo y la empresa pueda considerarlo como un elemento integrante de ella; se consideró asimismo, que la separación de un trabajador antes de cumplir dos años de servicios, mediante el pago de una indemnización no produce consecuencias graves, puesto que los derechos de antigüedad son aún reducidos.

En segundo lugar, el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar, si comprueba que el trabajador, por razón de las actividades que desempeña o por las características de la empresa, está en contacto directo y permanente con él; esta segunda excepción tiene por objeto, por una parte, respetar un derecho del hombre a no tener trato con aquellas personas con las que no quiere convivir y, por otra, tiende a evitar la ruptura de la armonía indispensable para el buen funcionamiento de una empresa.

La tercera excepción menciona a los aprendices, fundándose en la posición que guardan dentro de las empresas y en el carácter temporal de sus actividades.

La fracción IV señala los empleados de confianza. La naturaleza de los servicios que prestan estas personas es la justificación mejor de la excepción que se consigna.

La fracción V menciona el servicio doméstico. Está fuera de duda la imposibilidad de imponer a una familia la convivencia con los trabajadores domésticos. Sería una notoria violación de los derechos del hombre.

Por último, la fracción VI habla de los trabajadores eventuales. Esta excepción se funda, tanto en el carácter de estos trabajadores cuando en la imposibilidad de reinstalarlos en actividades que carecen de permanencia.

El artículo 123 menciona las indemnizaciones que deben pagarse a los trabajadores en los casos en que el patrón quede eximido de la obligación de reinstalar y son las mismas que consigna la actual Ley Federal del Trabajo; pero se agrega la de pagar los salarios vencidos desde la fecha en que se produzca el despido hasta la fecha en que se paguen las indemnizaciones; esta obligación está actualmente reconocida por la jurisprudencia y la doctrina, por lo que, al consignarse expresamente en el proyecto, no se crea una indemnización nueva, sino que, simplemente, se sanciona una solución jurisprudencial.

35. Con motivo de la expedición de la vigente LFT, publicada en el DOF el 1° de abril de 1970, el contenido del artículo 124 la anterior ley pasó al numeral 49, quedando ubicado en el Título Segundo “*Relaciones Individuales de Trabajo*”, Capítulo IV “*Rescisión de las Relaciones de Trabajo*”, cuyo texto original era del tenor siguiente:

Artículo 49. El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año;

II. Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo;

III. En los casos de trabajadores de confianza;

IV. En el servicio doméstico; y

V. Cuando se trate de trabajadores eventuales.³

36. Cabe precisar que dicho artículo se reformó y adicionó por decretos publicados en el DOF los días 1° de mayo de 2019 y 2 de julio de 2019. En el primero de los decretos referidos, se incorporó el artículo séptimo transitorio que resulta aplicable al caso, en razón de que para entonces, ya había quedado firme el laudo dictado por la JE-56 en el JL. La referida disposición transitoria establece que los procedimientos en trámite ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, serán concluidos por éstas de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio. Por su parte, el artículo 50 de la LFT, dispone:

Artículo 50.- Las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior consistirán:

I. Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado menor de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiese prestado sus servicios;

II. Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; y

³ Dicha disposición se reformó por decretos publicados en el DOF del 1° de mayo de 2019 y del 2 de julio de 2019.

III. Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y el pago de los salarios vencidos e intereses, en su caso, en los términos previstos en el artículo 48 de esta Ley.

37. El contenido del artículo 601 de la LFT de 1931, pasó inicialmente al numeral 845, que ahora es el actual artículo 947, contenido en el Título Quince, Capítulo I, Sección Primera “Disposiciones Generales”, del texto siguiente:

Artículo 947.- Si el patrón se negare a someter sus diferencias al juicio o a aceptar la sentencia pronunciada, el Tribunal:⁴

I. Dará por terminada la relación de trabajo;

II. Condenará a indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario;

III. Procederá a fijar la responsabilidad que resulte al patrón del conflicto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50, fracciones I y II; y

IV. Además, condenará al pago de los salarios vencidos e intereses, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 48, así como al pago de la prima de antigüedad, en los términos del artículo 162.⁵

Las disposiciones contenidas en este artículo no son aplicables en los casos de las acciones consignadas en el artículo 123, fracción XXII, apartado “A” de la Constitución.⁶

⁴ Párrafo reformado DOF 01-05-2019.

⁵ Fracción reformada DOF 30-11-2012.

⁶ Artículo adicionado DOF 04-01-1980.

38. La Segunda Sala de la SCJN, al resolver el amparo en revisión 521/2010, estableció, respecto al contenido y alcance de las fracciones XXI y XXII del artículo 123 de la CPEUM, que *si bien la fracción XXI establece que la posibilidad de negarse a someter las diferencias al arbitraje o a no acatar el laudo, no es aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción XXII, esa referencia no debe interpretarse de modo absoluto, sino en armonía con el sistema que la propia Carta Fundamental y la ley secundaria prevén, del que deriva que, sólo cuando se esté en alguno de los supuestos previstos por el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, el patrón puede negarse a someter sus diferencias al arbitraje, cuando se le reclame la reinstalación, ya que al respecto existe una reserva de ley orientada hacia una norma reglamentaria; es decir, la Ley Federal del Trabajo.*

39. Adicionalmente, en la misma resolución, la Segunda Sala de la SCJN precisó que *con la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y dos, el Constituyente armonizó la norma de la fracción XXI, relativa a la insumisión al arbitraje y del no acatamiento al laudo, con el principio contenido en la fracción XXII de la estabilidad en el empleo; en el sentido de que por regla general el patrón no puede negarse a someter el conflicto al arbitraje, ni rehusarse a cumplir el laudo, cuando se traten de las acciones por despido, pero por excepción tiene la posibilidad de eximirse de la obligación de reinstalar al trabajador en los casos previstos por la ley secundaria.*

40. Las instituciones de insumisión al arbitraje y de no acatamiento al laudo tienen como supuesto principal el derecho que tiene el patrón para no reinstalar al trabajador cuando éste se ubique en alguno de los casos de excepción a la regla general del principio de estabilidad en el empleo, pues el Constituyente Permanente vislumbró la inconveniencia de obligarlo a continuar con una relación jurídica que podría poner en

riesgo la armonía laboral, la actividad normal de la empresa y la seguridad de las personas, pero al mismo tiempo consideró necesario imponerle la obligación de pagar la responsabilidad derivada de su decisión de no reincorporar al trabajador en su empleo.

C. Trámite del no acatamiento al laudo, en vía incidental ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje

41. La oportunidad para hacer valer el no acatamiento del laudo requiere la apertura de un incidente en el que las partes tengan oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, incidente que debe tramitarse, por similitud, conforme a lo dispuesto en la segunda parte del artículo 763 de la propia LFT, en el que deberá escuchar a las partes y analizar las pruebas que ofrezcan, para resolver lo que en derecho proceda.⁷

42. La LFT contempla supuestos específicos de cuestiones que deben resolverse incidentalmente y de previo y especial pronunciamiento; esto es, antes del principal, tales como la nulidad; competencia; personalidad; acumulación; y excusas. Aunque el incidente de acatamiento al laudo, no está previsto expresamente en la LFT dentro de los nominados, lo cierto es que por su naturaleza constituye una cuestión que puede surgir dentro de un procedimiento laboral y que, acorde con el criterio referido de la Segunda Sala de la SCJN, se reduce a la celebración de la audiencia donde se podrán las partes ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

⁷ Registro digital: 190146. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, marzo de 2001, página 195.

D. Consecuencias del desistimiento al incidente de no acatamiento al laudo

43. Tal y como se ha señalado, al hacer valer el no acatamiento al laudo, el empleador estima que su situación respecto al trabajador encuadra en alguno de los casos de excepción a la estabilidad en el empleo, contemplados en el artículo 49 de la LFT, por lo que deberá demostrar (en el incidente) su situación de excepción, debiendo hacer valer en el mismo acto, todas las causas por las cuales estime que se encuentra exento de la obligación de reinstalar al trabajador.

44. La oportunidad para oponerse a reinstalar al trabajador demandante es única, en razón de que se trata del ejercicio de un solo derecho, que es básicamente el de la negativa de reincorporar al empleado que se encuentre en alguna de las hipótesis de excepción contempladas en el artículo 49 de la LFT, mediante el pago de las indemnizaciones y responsabilidades económicas correspondientes.

45. El ISSSTE como cualquier empleador no cuenta con distintas oportunidades para hacer valer el derecho de no acatamiento del laudo, sino de una sola, de la cual se desistió previo a la resolución del respectivo incidente.

46. Las consecuencias derivadas del desistimiento referido, no pueden verse modificadas mediante la interposición de un nuevo incidente de no acatamiento del laudo, porque de hacerlo se infringiría el principio de preclusión procesal, al dejar sin

efectos, aunque sea implícitamente, la determinación que favorece a V, quien solicita ser reinstalado en su trabajo.⁸

47. Agotada la instancia en que se intentó no acatar el laudo, incluso por desistimiento, debe estimarse que habrá precluido el derecho de hacer valer nuevo incidente, para dilucidar nuevamente los mismos aspectos, es decir, si el empleador se encuentra o no en el estado de excepción regulado por el artículo 49 de la LFT.

48. El desistimiento representa normalmente un perjuicio a la parte que lo hace, ya que implica la pérdida del derecho de acción que se haya ejercido. El desistimiento al incidente de no acatamiento del laudo por parte del empleador que lo propuso a la Junta de Conciliación y Arbitraje, entraña la libre voluntad de renunciar al derecho de no reinstalar a la persona trabajadora que realiza funciones de confianza.

49. De las evidencias allegadas por este Organismo Nacional, se desprende que la acción principal intentada por V desde hace nueve años fue la reinstalación en su puesto de trabajo al servicio del ISSSTE.

50. Seguido en todas sus etapas el JL ante la JE-56, se dictó laudo que declaró procedente la reinstalación reclamada por V, además del pago de los salarios caídos y de diversas prestaciones laborales devengadas.

⁸ La preclusión es una sanción que otorga seguridad al desarrollo del procedimiento, pues consiste –en una de sus vertientes–, en la consumación de una facultad procesal, al establecer un límite a la posibilidad de discusión, lo cual coadyuva a que la controversia se solucione en el menor tiempo posible.

51. El 20 de septiembre de 2018 el ISSSTE pagó a V las prestaciones económicas que fueron objeto de condena en el laudo del 5 de marzo de 2018, consistentes en la parte proporcional del aguinaldo de 2013, salarios caídos correspondientes al periodo comprendido del 11 de julio de 2013 al 10 de julio de 2014, intereses salariales calculados del 11 de julio de 2014 al 11 de septiembre de 2017, vacaciones y prima vacacional de 2013 y horas extras.

52. Para impedir la reinstalación de V, durante la etapa de ejecución del JL, el ISSSTE promovió incidente de no acatamiento de laudo ante la JE-56, pero debido a su inasistencia a la audiencia del 8 de octubre de 2018, se le tuvo por perdido su derecho a ofrecer pruebas.

53. El ISSSTE se desistió del incidente de no acatamiento de laudo el 7 de diciembre de 2018, no obstante, volvió a interponer nuevos incidentes inútiles para el mismo fin, sin que ello haya sido acordado favorablemente por el Pleno de la JE-56, debido al desistimiento previo.

54. Este Organismo Nacional observa la conducta procesal llevada a cabo por el ISSSTE para desincentivar u obstaculizar la reinstalación de V, al reiterar maliciosamente la pretensión de no acatar el laudo, cuando su derecho precluyó en virtud de su desistimiento al incidente respectivo, desde el 7 de diciembre de 2018, habiendo transcurrido más de tres años con seis meses desde entonces; conllevado la vulneración de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, así como al acceso a la justicia y al plazo razonable, por las razones a continuación precisadas.

E. Violaciones al derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica

55. El derecho humano a la seguridad jurídica, que comprende el principio de legalidad, es la prerrogativa de toda persona 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 al ciudadano.

56. El derecho a la seguridad jurídica está reconocido en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, de los que se desprenden diversos supuestos relacionados con el principio de legalidad, entre los que se encuentran los requisitos de fundamentación, motivación y competencia de los actos de autoridad.

57. El artículo 14 Constitucional 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.

58. El artículo 16 Constitucional 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.

59. En ese sentido, la SCJN ha sostenido respecto al contenido del derecho sustantivo a la legalidad que consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe mantener un margen de intervención y de existir la necesidad de interferir en esa esfera, debe ajustarse a los requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución o las leyes secundarias, que aseguren el respeto a sus derechos humanos. Y por lo que hace a la garantía de seguridad jurídica, esta debe entenderse que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular las relaciones entre las autoridades y los particulares, además debe contener los elementos mínimos para que la persona haga valer sus derechos y la autoridad no incurra en arbitrariedades.

60. Por otro lado este Organismo Nacional ha afirmado que *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.*⁹

61. En el mismo sentido esta Comisión Nacional, también destaca: *La importancia de este derecho radica en la tranquilidad de la ciudadanía en que la actuación de los entes públicos no es discrecional y que sus actos se ajustarán a normas concretas y, fundamentalmente, de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente*¹⁰, es decir, es la garantía de que las normas se apliquen a determinados supuestos de hecho, y que la

⁹ CNDH. Recomendación 25/2016 del 30 de mayo de 2016, p. 31.

¹⁰ *Ibidem*, p. 32.

materia regulada por las normas continuará recibiendo las mismas soluciones jurídicas en todos los casos.

62. Las obligaciones de las autoridades del Estado mexicano para cumplir con el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad están consideradas también en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1, 9 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

63. En el marco señalado, las autoridades de los tres órdenes de gobierno a efecto de cumplir con los derechos humanos reconocidos en la CPEUM, así como, de aquellos reconocidos por los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, tienen la obligación de garantizar los principios de seguridad jurídica y legalidad, en tanto deben asegurar satisfactoriamente que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme a la ley o interpretación que brinde la seguridad jurídica a la persona. Asimismo, deben ejercer el más amplio margen de actuación que les otorgan sus atribuciones y competencias, a efecto de proveer soluciones compatibles con los derechos humanos a los casos concretos que se les presenten.

64. Para garantizar el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, es evidente que las personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE, debieron atender estrictamente a lo dispuesto por la LFT, que establecen obligaciones puntuales para cumplir los laudos.

65. En ese orden de ideas, en el caso concreto con la negativa a la reinstalación, se dejaron de observar los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos supra citados 14 y 16 de la CPEUM.

66. El derecho a la seguridad jurídica y legalidad de las personas se materializa a través de los laudos dictados por la autoridad laboral, a fin de que el gobernado tenga la certeza y garantía de que tendrá acceso a la justicia social y, como consecuencia, al reconocimiento de sus derechos laborales, por tanto, toda autoridad a quien se le emita un laudo, producto de un juicio laboral, le corresponderá a través de la JE-56, no solo que la ejecución sea pronta y expedita, sino que se cumpla a cabalidad el contenido de los mismos, sin reserva o condición alguna.

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

67. 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.

68. 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. [...] *En el párrafo 3 del artículo 2 se 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.*¹¹

69. 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 sancionan 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.

70. Para que el Estado garantice un efectivo derecho de acceso a la justicia, no basta con la existencia de sistemas legales mediante los cuales las autoridades competentes emitan resoluciones, ni con el acceso 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.

71. Esta Comisión Nacional, en la Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, 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*

¹¹ Observación General No. 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, 26 de mayo de 2004, párr. 15.

*decisiones en un plazo razonable), [...] se trata de un derecho que implica elementos formales, sustantivos y que deben, además, ser efectivos.*¹²

72. La CIDH, ha establecido 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 decisiones en que se haya estimado procedente un recurso. Tal obligación es la culminación del derecho fundamental a la protección judicial, como se establece en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³.

73. En el presente caso, se vulnera el derecho de acceso a la justicia de V, ante la omisión por parte del ISSSTE, de ejercer con prontitud las atribuciones que le son conferidas para reinstalar a V en su trabajo, como medida de cumplimiento del laudo al que fue condenado desde el 5 de marzo de 2018.

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

74. El artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM, 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 y el establecimiento de los medios legales necesarios para la plena ejecución de las resoluciones que dicten dichas autoridades.

¹² Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, página 16 y 17.

¹³ CIDH. Informe No. 110/00. Caso 11.800 *César Cabrejos Bernuy vs Perú*, 4 de diciembre de 2000, párr. 29 y 30.

75. 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.”*

76. 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.

77. Las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje deben ser acatadas sin dilación, ya que el cumplimiento de sus laudos forma parte del propio derecho de acceso a la justicia, por lo que tanto la JE-56, como las personas titulares de las Dependencias y Entidades están obligadas a garantizar que los laudos se cumplan en un tiempo razonable.

78. 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 señaló la CrIDH en el *Caso López Álvarez vs Honduras*: *“El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable;*

una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.”¹⁴

79. En relación con la afectación generada en la situación jurídica de V en el proceso, se ha traducido en que V dejó de laborar y de percibir los emolumentos a que tenía derecho, a pesar de que ya fueron pagados los salarios caídos y las prestaciones reclamadas, quedo pendiente el cumplimiento a la reinstalación, como acción principal reclamada, impidiéndosele con ello el acceso a un nivel de vida adecuado y a la realización de su proyecto de vida.

80. 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 la obligación de cumplirlo, ya que cuando éstas no se cumplen, el plazo razonable es vulnerado, por lo que continúa la afectación de los derechos humanos de V, situación que debe ser reparada sin mayor dilación. 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

¹⁴ Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 128.

¹⁵ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, agosto de 1999. Registro: 193495

81. La CrIDH, en el caso “*Acevedo Jaramillo y otros contra Perú*”, sentencia del 7 de febrero de 2006, párrafo 217, 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*”.

82. Por ello, el ISSSTE hizo valer el no acatamiento al laudo vía incidente, estimando que su situación respecto V encuadraba en los casos de excepción a la estabilidad en el empleo, contemplados en el artículo 49 de la LFT, al desempeñar funciones de confianza, por lo que le correspondió demostrar (en el incidente) su situación de excepción, debiendo hacer valer en el mismo acto, todas las causas por las cuales estimaba que se encontraba exento de la obligación de reinstalar a V. Contrario a ello, el ISSSTE se abstuvo de comparecer a la audiencia del 8 de octubre de 2018, señalada para el ofrecimiento de pruebas dentro del citado incidente; se desistió del incidente el 7 de diciembre de 2018; y ha promovido incidentes inútiles para el mismo fin, sin que ello haya sido acordado favorablemente por el Pleno de la JE-56, debido al desistimiento previo.

V. RESPONSABILIDAD

83. Esta Comisión Nacional tuvo por acreditada una responsabilidad institucional por parte del ISSSTE, pues las omisiones señaladas a lo largo de la presente Recomendación impidieron que V haya sido reinstalado su trabajo, tal como lo ordenó la JE-56 al resolver el JL, mediante el laudo del 5 de marzo de 2018, lo que derivó en la vulneración de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, así como al acceso a la justicia y al plazo razonable.

84. El ISSSTE responsable de cumplir con el laudo de 5 de marzo de 2018, es el mismo empleador que desde hace más de nueve años, restringió los derechos fundamentales de V para participar en funciones públicas con condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, al despedirle injustificadamente de su empleo, lo que constituye una revictimización.

85. Al realizar un estudio lógico-jurídico a las evidencias expuestas, esta Comisión Nacional acreditó que la actuación de las personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE, no se apegaron a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público y los obligaba a cumplir con la máxima diligencia en el servicio que tenían encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la deficiencia en el servicio, conforme lo disponen los artículos 108, párrafos tercero y cuarto y 109, fracción III, de la Constitución Política Federal; 7, párrafo primero, fracciones I, VI y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

86. Por lo anteriormente expuesto, este Organismo Nacional considera necesario que se investigue la actuación de las personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE que por actos u omisiones posteriores al 7 de diciembre de 2018 (fecha del desistimiento del incidente de no acatamiento al laudo), han dejado de conducirse con rectitud, omitiendo reinstalar a V, en cumplimiento a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen; y que en cambio, han reiterado maliciosamente la pretensión de no acatar el laudo, cuando su derecho precluyó en virtud del referido desistimiento al incidente respectivo, pues se advierten probables conductas u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas, motivo, por el cual presentará denuncia administrativa ante las autoridad competente, de conformidad con lo previsto en los

artículos 108 y 109, fracción III, de la CPEUM; 1°, 4°, fracción I, 6°, 7°, fracciones I, V, VII, VIII, 9 y 10, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; numerales que de manera esencial prevén la obligación que tienen las personas servidoras públicas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la CPEUM; actuar conforme al marco jurídico inherente a su empleo, cargo o comisión, conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones; cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

87. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para demandar 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 y 102 apartado B de la CPEUM; 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, 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.

88. De conformidad con los artículos 1°, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 64, fracciones II y VII, 67, 68, 73, fracción V, 96, 97 fracción II, 106, 110, fracción IV, 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 151 y 152 de la LGV; existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral y, de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, satisfacción y no repetición.

89. Esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados a V, en los siguientes términos:

i) Medidas de restitución

90. Estas medidas se encuentran descritas en los artículos 26, 27 fracción I, y 61 fracción II de la LGV, y buscan devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos humanos, por lo que al haberse reclamado actos de carácter negativo que implican omisiones del ISSSTE, la restitución consistirá en recomendar a dicha autoridad, que reinstale a V en los términos y condiciones precisadas en el laudo del 5 de marzo de 2018, dictado dentro del JL, por la JE-56.

91. El ISSSTE deberá realizar de manera inmediata las gestiones necesarias, para pagar en una sola exhibición a V, las diferencias salariales por el periodo comprendido del 11 de julio de 2013 al 11 de septiembre de 2017, determinadas en el JL por la JE-56, en su Resolución Incidental de Liquidación del 21 de junio de 2021.

92. El ISSSTE deberá actuar en apego a derecho, con buena fe, probidad y honestidad, hasta que la JE-56 determine totalmente cumplido el laudo del 5 de marzo de 2018, dictado dentro del JL. Ello acorde al cumplimiento del punto primero recomendatorio.

ii) Medidas de no repetición.

93. Conforme a los artículos 26, 27, fracción V, 74 y 75 de la LGV, las medidas de no repetición son aquellas de carácter general o particular que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

94. Este Organismo Nacional considera necesario que el ISSSTE, dentro de los seis meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, diseñe e imparta un curso integral de capacitación al personal con atribuciones y funciones en materia de recursos humanos y defensa jurídica laboral en la Delegación Quintana Roo del ISSSTE, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales sobre la administración de justicia pronta, completa e imparcial en materia de trabajo.

95. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación; deberá estar disponible de forma digital y en línea, de manera que pueda ser consultados con facilidad. Así mismo, deberán remitir a esta Comisión Nacional el registro de participantes, temario del curso, constancias o diplomas otorgados; lo anterior, como parte de las pruebas que acrediten su cumplimiento.

96. En consecuencia, a fin de restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, así como al acceso a la justicia y al plazo razonable, este Organismo Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted, señor Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Una vez aceptada la presente Recomendación, deberá realizar de manera inmediata las gestiones necesarias para reinstalar a V, en los términos y condiciones precisadas en el laudo del 5 de marzo de 2018, dictado dentro del JL, por la JE-56, así como para que le pague en una sola exhibición a dicha persona trabajadora, las diferencias salariales por el periodo comprendido del 11 de julio de 2013 al 11 de septiembre de 2017, determinadas por la misma autoridad dentro del mismo expediente, en la Resolución Incidental de Liquidación del 21 de junio de 2021; entregando por escrito a esta Comisión Nacional, las constancias necesarias para comprobar que se dio cumplimiento a ello.

SEGUNDA. Diseñar e impartir cursos de capacitación, en un plazo de seis meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, al personal con atribuciones y funciones en materia de recursos humanos y defensa jurídica laboral en la Delegación Quintana Roo del ISSSTE, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales sobre la administración de justicia pronta, completa e imparcial en materia de trabajo. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que

acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, y deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con conocimiento en derechos humanos; además, deberá incluir un programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadores, listas de asistencia, videos y constancias otorgadas a los asistentes y, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que 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.

97. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B de la CPEUM, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida 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 constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

98. 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.

99. 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, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

100. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, 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, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República 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