



RECOMENDACIÓN 89/2019

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS A LA LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA, AL ACCESO A LA JUSTICIA Y AL PLAZO RAZONABLE, ATRIBUIBLES A LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN AGRAVIO DE V1 y V2, POR LA INEJECUCIÓN DE UN LAUDO FIRME DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Ciudad de México, a 8 de octubre de 2019

**DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO
JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

Distinguida Jefa de Gobierno:

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; 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 al 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente CNDH/6/2018/6448/Q y su acumulado CNDH/6/2018/7247/Q, relacionados con el caso de V1 y V2.

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; 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 de correspondientes.

3. De igual manera, se hace referencia a las personas involucradas, utilizando la siguiente clave: víctima.

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

NOMBRE	ACRÓNIMO O ABREVIATURA
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH

Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México	Consejería Jurídica
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	Primera Sala TFCA
Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, ahora Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México	Secretaría de Movilidad
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	TFCA

I. HECHOS.

5. El 27 de agosto de 2018, se recibió en esta Comisión Nacional la queja de V1, en la que refirió que en septiembre de 2002 presentó demanda en contra de la ahora Secretaría de Movilidad, misma que se radicó en la Primera Sala del TFCA, donde se inició Juicio Laboral y, seguida la secuela procesal, el 16 de octubre de 2012, se dictó el laudo correspondiente donde se determinó que V1 probó la procedencia de sus acciones.

6. El 18 de septiembre del 2018, se recibió en esta Comisión Nacional la queja de V2, en la que refirió que en septiembre de 2002 presentó demanda laboral en contra de la ahora Secretaría de Movilidad, que también se radicó en la Primera Sala del TFCA, en el mismo Juicio Laboral y, seguida la secuela procesal, el 16 de octubre de 2012, se dictó el laudo correspondiente donde se determinó que V2 probó la procedencia de sus acciones.

7. Mediante acuerdo del 8 de mayo de 2014 el TFCA determina que el laudo del 16 de octubre del 2012 quedó firme, en vía de ejecución; en tal virtud, el laudo causó estado a partir de esa fecha; sin embargo, a pesar de tratarse de una resolución firme e inimpugnable, la Secretaría de Movilidad no la había cumplido.

8. A través del oficio 58045 de 9 de septiembre de 2019, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos notificó a la Presidenta de la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la determinación de ejercer la facultad de atracción del expediente de queja radicado en ese Organismo Local, ya que los hechos materia de la queja son los mismos que se investigan en el expediente CNDH/6/2018/6448/Q, y porque están vinculadas a tales hechos una autoridad federal, como el TFCA; de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sobre el particular, hasta la emisión de la presente Recomendación, no se ha tenido respuesta ni se ha remitido a esta Comisión Nacional el expediente de queja solicitado.

9. Mediante acuerdo del 10 de septiembre de 2019, se determinó la acumulación del expediente CNDH/6/2018/7247/Q al CNDH/6/2018/6448/Q, al advertirse que V1 y V2 son parte actora en el mismo Juicio Laboral en contra de la Secretaría de Movilidad.

II. EVIDENCIAS.

➤ Sobre el caso de V1.

10. Escrito de queja presentado el 27 de agosto de 2018 por V1 ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

➤ Evidencias presentadas por la Primera Sala TFCA.

11. Oficio PS1 01/2019 del 2 de enero de 2019, mediante el cual la Primera Sala TFCA entregó el informe solicitado por la Comisión Nacional, precisando de manera cronológica los acuerdos emitidos para llevar a cabo el cumplimiento al laudo firme de 16 de octubre de 2012, a través de diversas diligencias de ejecución, con la prevención de que en caso de incumplimiento se aplicarían medidas de apremio. Además, adjuntó la siguiente información:

11.1 El laudo del 16 de octubre de 2012, en el que se condenó a la Secretaría de Movilidad a reinstalar a V1 y V2 en el puesto de base que venían desempeñando; a otorgarle el nombramiento respectivo; al pago de salarios caídos; aguinaldo durante la tramitación del juicio; al pago de prima vacacional a partir del segundo periodo vacacional de 2002 hasta la debida reinstalación de V1 y V2; al pago de salarios devengados; al pago de vales de despensa que se calcularán vía incidental, al pago de horas extraordinarias por el último año de servicios tal y como se proveyó en el último considerando del citado fallo.

11.2 Acuerdo del 8 de mayo de 2014 en el que se determinó que el laudo de 16 de octubre de 2012 quedó firme, en vía de ejecución.

12. Oficio PS1 26/2019 del 15 de julio del 2019, por medio del cual la Sala respondió al requerimiento realizado por esta Comisión Nacional, ocasión en la que adjuntó la siguiente información:

12.1 Oficio 5-7062-19 del 8 de mayo del 2019, mediante el cual la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal envió oficio recordatorio al Magistrado Presidente de la Primera Sala del TFCA, a fin de que, en vía de colaboración, remitiera la información requerida.

➤ **Evidencias presentadas por la Secretaría de Movilidad.**

13. Oficio DNRM-5529-2018 del 17 de octubre de 2018, mediante el cual la Secretaría de Movilidad entregó el informe solicitado por esta Comisión Nacional, adjuntando los siguientes documentos:

13.1 Oficio SRP-0069-2018 del 12 de octubre de 2018, mediante el cual la Subdirectora de Regulación de la Publicidad de la Secretaría de Movilidad informó que no se había tenido comunicación con V1 y V2, pues esa dependencia no cuenta con suficiencia en la partida presupuestal 1521, para realizar un ofrecimiento o una propuesta de cumplimiento total; no obstante, que en diversas ocasiones había solicitado una ampliación en esa partida presupuestal. Asimismo, informó que las plazas materia de la condena fueron suprimidas de la estructura orgánica de la dependencia conforme al dictamen D-SEMOVI/3/180116.

14. Oficio DGAJ/SC/0664/2019 del 7 de febrero de 2019, en el que el subdirector de lo Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de

Movilidad informó que a través del oficio DGAJ-000595-2019 del 31 de enero de 2019, se solicitó la creación de la plaza de Líder Coordinador “B”, y suficiencia presupuestal para el cumplimiento de las condenas económicas.

14.1. Oficio SM/DGyF/0846/2019 del 20 de febrero de 2019 (sic) en el que la Secretaría de Movilidad solicitó a la Secretaría de Administración y Finanzas, la autorización de los recursos líquidos o compensados entre Unidades Responsables del Gasto, por un monto de \$2,331,546.00 (Dos millones trescientos treinta y un mil quinientos cuarenta y seis pesos 00/100 M.N.) a fin de acatar las condenas por reinstalación en plazas de base.

➤ **Evidencias recabadas por esta Comisión Nacional.**

15. Acta Circunstanciada del 22 de noviembre de 2018, a través de la cual personal de esta Comisión Nacional, hizo constar la visita realizada a las instalaciones de la Secretaría de Movilidad; ocasión en la que personal de esa dependencia se comprometió a ponerse en contacto con V1, con el fin de llegar a un acuerdo respecto a la cantidad adeudada.

16. Acta Circunstanciada del 23 de enero de 2019, en la que se hizo constar que personal adscrito a este Organismo Nacional acudió a las instalaciones de la Secretaría de Movilidad, donde el director General y subdirector de lo Contencioso de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Movilidad informaron que se encontraban al tanto de la problemática planteada y, se comprometieron a solicitar a la Secretaría de Finanzas y a la Consejería Jurídica el apoyo procedente, y que se pondrían en contacto con V1, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

17. Acta Circunstanciada del 3 de mayo de 2019, en la que se hizo constar que personal de este Organismo Nacional acudió a las instalaciones de la Secretaría de Movilidad a fin de entrevistarse con subdirector de Normatividad de la Secretaría de Movilidad, ocasión en la que se exhibió el oficio SM/DGAyF/0547/2019 del 12 de abril de 2019, por medio del cual la Coordinadora de Finanzas informó al director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Movilidad la situación presupuestal de la partida 1521, en la cual no se advirtió que estuviera incluido el pago correspondiente al laudo de V1.

18. Acta Circunstanciada del 16 de mayo de 2019, en la que se hizo constar la visita que realizó personal adscrito a este Organismo Nacional a las instalaciones de la Primera Sala TFCA a fin de consultar las medidas a apremio llevadas a cabo dentro del expediente laboral de V1, las cuales consistieron en multa por \$1.00 (Un peso 00/100 M.N), mediante el oficio 12950/2016 dirigido a la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México; vista de 12 de mayo de 2016 al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Transportes y Vialidad (ahora Secretaría de Movilidad); mediante oficio UT 3904/2016 de 7 de octubre de 2016, se informó al Juez de Distrito en Materia de Trabajo de la Ciudad de México para vincularlo en el cumplimiento de la ejecutoria dictada en el Juicio de Amparo Indirecto; a través del diverso UT.0487/2017 de 9 de febrero de 2017, se informó nuevamente al Juez de Distrito en Materia del Trabajo de la Ciudad de México para vincularlo en el cumplimiento de la ejecutoria dictada en el Juicio de Amparo, que con el oficio UT 1014/2017 del 29 de marzo de 2017, se dio nuevamente vista al Juzgado de Distrito en Materia Laboral de la Ciudad de México; mediante el oficio 3181/18 se hizo efectivo el apercibimiento de una multa de \$1,000.00 (Mil pesos 00/100 M.N.) y, por último, mediante el oficio 9627 del 18 de octubre de 2018, se dio vista al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Movilidad.

19. Oficio DGSL/DPJA/SLRCCH/CRCH/5172/2019 del 18 de julio del 2019, por medio del cual la Consejería Jurídica en respuesta a la solicitud de información en colaboración realizada por esta Comisión Nacional, informó que realizada la búsqueda exhaustiva en los archivos de la Mesa de Asuntos de Cumplimiento de Capital Humano, no había antecedentes de alguna solicitud de visto bueno realizada por la Secretaría de Movilidad en favor de V1, facultad que le corresponde al titular de la Dirección General de Servicios Legales, de conformidad con los *“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 dictadas por autoridad competente favorables al capital humano al servicio de la Administración Pública de la Ciudad de México para el año 2019”*.¹

➤ **Sobre el caso de V2.**

20. Escrito de queja presentado el 18 de septiembre del 2018 por V2, ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

➤ **Evidencias presentadas por la Primera Sala TFCA.**

21. Oficio PS1 02/2019 del 2 de enero del 2019, por medio del cual la Primera Sala TFCA rindió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, en el cual señaló que el laudo de referencia se encontraba en etapa de ejecución, además reiteró las medidas de apremio llevadas a cabo para el cumplimiento del laudo de 16 de octubre de 2012, que fueron precisadas en el Caso de V1.

¹ Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 22 de marzo de 2019.

22. Oficio PS1 26/2019 del 6 de septiembre del 2019, por medio del cual la Primera Sala TFCA dio respuesta a la solicitud de ampliación de información formulada por esta Comisión Nacional, e indicó que la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal les envió un oficio recordatorio de solicitud de información en vía de colaboración.

➤ **Evidencias presentadas por la Secretaría de Movilidad.**

23. Oficio DGA/2008/2018 del 8 de noviembre de 2018, mediante el cual la Secretaría de Movilidad informó estar gestionando el cumplimiento del laudo, que en función de su marco de atribuciones legales, se habían realizado las acciones tendentes al cumplimiento de del laudo del 16 de octubre de 2012, por lo que anexó copias simples de diversos oficios dirigidos a la Dirección de Finanzas para la ampliación de la Partida Presupuestal 1521 y a la Dirección de Recursos Humanos para la creación de las plazas, ambas de la Secretaría de Movilidad.

➤ **Evidencias recabadas por esta Comisión Nacional.**

24. Oficio DGSL/DPJA/SLRCCH/L”B”/579/2019 del 31 de enero de 2019, por medio del cual la Consejería Jurídica dio respuesta a la solicitud en vía de colaboración que envió esta Comisión Nacional, ocasión en la que informó que no ha recibido en ningún momento oficio por parte de la Secretaría de Movilidad en el que solicite el Visto Bueno para dar cumplimiento al laudo de 16 de octubre de 2012, de conformidad con los Lineamientos referidos.

25. Oficio 58045 de 9 de septiembre de 2019, mediante el cual esta Comisión Nacional de Derechos Humanos notificó a la Presidenta de la entonces Comisión

de Derechos Humanos del Distrito Federal, la determinación de ejercer la facultad de atracción del expediente de queja radicado en ese Organismo Local.

II. SITUACIÓN JURÍDICA.

26. En septiembre de 2002 V1 y V2 conjuntamente promovieron juicio laboral en contra de la ahora Secretaría de Movilidad, mismo que se radicó en la Primera Sala del TFCA, demandando entre otras prestaciones su reinstalación, instructora que el 16 de octubre de 2012 emitió un laudo en el que condenó a la Secretaría de Movilidad a reinstalar a V1 y V2 en los puestos de base que venían desempeñando, a otorgarles el nombramiento respectivo, al pago de diversas cantidades por concepto de salarios caídos, aguinaldo, pago de prima vacacional a partir del segundo periodo vacacional de 2002 hasta la debida reinstalación de los actores, pago de salarios devengados, pago de vales de despensa que se calcularán vía incidental, pago de horas extraordinarias por el último año de servicios.

27. Mediante acuerdo del 8 de mayo de 2014 la Primera Sala TFCA determinó que el laudo de 16 de octubre de 2012 había causado estado.

28. La Primera Sala TFCA mediante diligencias actuariales de 8 de mayo de 2014, 18 de noviembre de 2014, 19 de mayo de 2015, 4 de noviembre de 2015, 27 de enero del 2016, 16 de febrero de 2016, 25 de febrero de 2016, 28 de abril de 2016, 1 de junio de 2016, 1 de agosto de 2016, 24 de agosto de 2016, 29 de septiembre de 2016, 26 de octubre de 2016, 9 de febrero de 2017, 27 de febrero de 2017, 27 de marzo de 2017, 15 de noviembre de 2017, 9 de agosto de 2018, 11 de octubre de 2018 y 2 de enero del 2019, requirió a la Secretaría de Movilidad, el cumplimiento

al laudo; sin embargo, a la fecha de emisión de esta Recomendación no ha acatado esa determinación.

29. V1 y V2 promovieron Amparo Indirecto en contra del TFCA al considerar que no se tomaban las medidas necesarias para dar cumplimiento al laudo, por lo que una vez agotada la secuela procesal, se otorgó el amparo a V1 y V2.

30. Al respecto, la Primera Sala TFCA le hizo efectivas diversas medidas de apremio a la Secretaría de Movilidad, por el reiterado incumplimiento a los requerimientos de ejecución al laudo de 16 de octubre de 2012, las cuales consistieron en multa por \$1.00 (Un peso 00/100 M.N), mediante el oficio 12950/2016 dirigido a la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México; vista de 12 de mayo de 2016 al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Transportes y Vialidad (ahora Secretaría de Movilidad); mediante el oficio 3181/18 se hizo efectivo el apercibimiento de una multa de \$1,000.00 (Mil pesos 00/100 M.N.) y, por último, mediante el oficio 9627 del 18 de octubre de 2018, se dio vista al Órgano Interno de Control (sic) en la Secretaría de Movilidad.

31. Actualmente, se encuentran en trámite las vistas a la Contraloría Interna en la Secretaría de Movilidad de fechas 12 de mayo de 2016 y 18 de octubre de 2018.

32. Mediante oficio 58045 de 9 de septiembre de 2019, esta Comisión Nacional notificó a la Presidenta de la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la determinación de ejercer la facultad de atracción para conocer de los hechos que motivaron el expediente de queja CDHDF/V/122/CUAUH/19/D2282, radicado en ese organismo local.

III.OBSERVACIONES.

33. 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 CrIDH.

34. Lo anterior, con fundamento en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar violaciones a derechos humanos en agravio de V1 y V2, por el hecho de que la Secretaría de Movilidad en más de veinte diligencias de requerimiento de cumplimiento al laudo de 16 de octubre de 2016, se han negado, en su administración respectiva, a dar debido cumplimiento, de ahí que una vez analizado el expediente de queja y las evidencias, se concluye que se acreditan diversas violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica; al acceso a la justicia; y al plazo razonable, que se desarrollan a continuación.

➤ Contexto

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

35. 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.

36. La 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.

37. 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”*².

38. Los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que resulten favorables a los trabajadores requieren ser cumplidos para que se respeten y

² 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.

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.

39. Esta Comisión Nacional, en la Recomendación 89/2004, del 16 de diciembre de 2004, 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...”*.

40. En las Recomendaciones 4/2001 del 28 de febrero de 2001, 69/2010 del 30 de noviembre de 2010 y 8/2015 del 12 de marzo de 2015, la Comisión Nacional consideró 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 tribunales³*.

41. Esta Comisión Nacional tiene plena competencia jurídica para conocer del caso planteado y la Secretaría de Movilidad tiene la obligación de acuerdo al ámbito de su competencia de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de V1 y V2, proveyendo a la brevedad el total cumplimiento del laudo emitido en su favor, que quedó firme el 8 de mayo de 2014; de modo que, tomando en cuenta lo

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

expuesto en esta Recomendación, lo apliquen a casos que tengan similitud por 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.”*⁴

B. Actuación de la Secretaría de Movilidad como autoridad responsable de hacer cumplir el laudo dictado a favor de V1 y V2.

42. Mediante laudo del 16 de octubre del 2012, mismo que causó estado el 8 de mayo del 2014, se obligó a la Secretaría de Movilidad, en primer lugar, a reinstalar a V1 y V2 en el puesto de base que desempeñaban; a otorgarles el nombramiento respectivo; al pago de salarios caídos; aguinaldo durante la tramitación del juicio; al pago de prima vacacional a partir del segundo periodo vacacional de 2002 hasta la debida reinstalación de V1 y V2; al pago de salarios devengados; al pago de vales de despensa que se calcularán vía incidental, al pago de horas extraordinarias por el último año de servicios tal y como se proveyó en el último considerando del citado fallo.

43. En el informe que rindió la Secretaría de Movilidad a esta Comisión Nacional, se advierte un oficio del 12 de octubre de 2018, mediante el cual la subdirectora de Regulación de la Publicidad de la Secretaría de Movilidad informó que no se había tenido comunicación con V1 y V2 pues esa dependencia no contaba con suficiencia

⁴ CNDH. Recomendación 51/2019 del 20 de agosto de 2019, p 45

en la partida presupuestal 1521, para realizar un ofrecimiento o una propuesta de cumplimiento total; que en diversas ocasiones había solicitado una ampliación en esa partida presupuestal, al que adjuntó copia de oficios dirigidos a diversas autoridades de la propia Secretaría de Movilidad para que se realizaran gestiones necesarias para la obtención de las plazas.

44. Al respecto, esta Comisión Nacional le solicitó, en vía de colaboración, información a la Consejería Jurídica que a través de un oficio del 18 de julio del 2019, precisó que realizó una búsqueda exhaustiva en los archivos de la Mesa de Asuntos de Cumplimiento de Capital Humano y que **no existían antecedentes de alguna solicitud de visto bueno realizada por la Secretaría de Movilidad en favor de V1 y V2.**

45. Además, el 3 de mayo de 2019 personal de esta Comisión Nacional llevó a cabo una visita a la Secretaría de Movilidad, Movilidad a fin de entrevistarse con el subdirector de Normatividad de la Secretaría de Movilidad, ocasión en la que se exhibió un oficio del 12 de abril de 2019, por medio del cual la Coordinadora de Finanzas informó a AR5 la situación presupuestal de la partida 1521, en la cual no se advirtió que estuviera incluido el pago correspondiente al laudo de V1.

46. En esa diligencia, subdirector de Normatividad de la Secretaría de Movilidad, exhibió un oficio del 12 de abril de 2019, por medio del cual la Coordinadora de Finanzas de esa Secretaría informó al director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Movilidad la situación presupuestal de la partida 1521, en la cual no se advirtió que estuvieran incluidos los pagos correspondientes al laudo del 16 de octubre de 2012, en favor de V1 y V2.

47. Personal de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Movilidad informaron en reiteradas ocasiones que se carecía de los recursos

líquidos para dar cumplimiento al laudo al que fue condenado desde 2016; sin embargo, no fue sino hasta la intervención de este Organismo Nacional, que comenzó a realizar gestiones para la obtención del fondo presupuestario, sin embargo, las mismas no resultaron eficaces debido, principalmente, a la falta de seguimiento por parte de las personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad.

48. Al respecto, para esta Comisión Nacional es importante resaltar que los artículos 8, 9 y 78 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México, permiten a los titulares de la Secretaría de Movilidad 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 Administración y Finanzas.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.”

- 49.** 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: (...)

*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”.*

- 50.** Asimismo, el artículo 92, párrafo tercero del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala lo siguiente:

“Artículo 92. ...”

*“[...] Las dependencias y entidades podrán utilizar los ahorros presupuestarios durante el ejercicio fiscal en que se generen para aplicarlos a programas y proyectos prioritarios. Adicionalmente, se podrán utilizar para cubrir obligaciones de pago previstas en leyes o derivadas del **cumplimiento de laudos...**”*

51. Por lo anteriormente expuesto, personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad dejaron de observar el contenido de los preceptos anteriormente transcritos, ya que tenían que cumplir con las obligaciones derivadas de la resolución emitida por la Primera Sala TFCA.

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 y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo – UNAM señalaron 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 no solo de cumplir con el gasto público, sino también 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.

54. Robustece lo anterior el hecho de que en el *“Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos”* realizado por este Organismo Nacional en conjunto con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, en noviembre

⁵ Cfr. CNDH-UNAM, julio de 2017, página 18, párr.3.

de 2016, se estableció, con relación a la reforma Constitucional de 2011 que *“Retomando algunos conceptos mencionados en el primer capítulo del presente estudio, se reitera que la reforma incorpora a la Carta Magna los principios pro persona, de progresividad, prohibición de regresión y **máximo uso de recursos disponibles** (énfasis agregado). Con ello, **se reconoce la obligación de brindar la más amplia protección a los derechos de la persona** (énfasis agregado); se define una relación directa entre un punto de partida mínimo de cumplimiento del derecho y la obligación del Estado para garantizar su avance y progresión paulatina; lo que incluye elevar los recursos disponibles, y para ello su mejora, asignación y ejecución.”*⁶

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

55. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

56. 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*

⁶ CNDH-UNAM, pag. 39, p. 3.

cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

57. 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”.*

58. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“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”*⁷.

59. El derecho a la seguridad jurídica 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”*⁸.

⁷ Corte IDH. *“Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala”*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 10.

⁸ Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.

60. 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.

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

62. Este Organismo Nacional advierte de las constancias que integran el expediente CNDH/6/2018/6448/Q y su acumulado CNDH/6/2018/7247/Q, que desde el 8 de mayo de 2014 cuando el laudo dictado por la Primera Sala TFCA adquirió el carácter de cosa juzgada, la Secretaría de Movilidad omitió dar cumplimiento al mismo, transgrediendo con ello los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica de V1 y V2, a mayor abundamiento, destaca el hecho de que en más de veinte ocasiones el TFCA señaló fechas para la ejecución del laudo.

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

63. 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.

64. 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*”⁹.

65. 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.

66. En el orden jurídico nacional, el supracitado artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo tercero establece que: “...

⁹ “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, 26 de mayo de 2004, párr. 15.

*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...*

67. 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.

68. Esta Comisión Nacional, en la Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, párrafo 49 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”*.

69. 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 Humanos¹⁰.

70. En el presente caso, la desatención por parte de personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad por no ejercer todas las atribuciones con las que cuentan para cumplir en su totalidad el laudo al que fue condenada la Secretaría de Movilidad desde el 16 de octubre del 2012, al no efectuar las acciones necesarias para allegarse de los recursos presupuestarios compensados para ese fin, o bien, incluir el monto de dicha condena en la suficiencia presupuestaria otorgada en su momento a la Secretaría de Movilidad por el Congreso de la Ciudad de México para los ejercicios fiscales de 2015 hasta el de 2019; tuvo como resultado la violación al derecho humano al acceso a la justicia en perjuicio de V1 y V2.

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

71. El artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 necesarios para la plena ejecución de las resoluciones que dicten dichas autoridades.

72. 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*

¹⁰ CIDH. Informe No. 110/00. Caso 11.800 “César Cabrejos Bernuy vs Perú”, 4 de diciembre de 2000, párr. 29 y 30.

penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

73. 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.

74. En el presente caso, personas servidoras públicas, en su administración correspondiente, tuvieron y tienen, la obligación de realizar todas aquellas acciones que les permitan la efectividad en obtención de recursos económicos, a manera de que se protejan efectivamente los derechos declarados a favor de V1 y V2, en el laudo emitido por la Primera Sala TFCA el 16 octubre del 2012; la cual aplicó medidas de apremio, en particular multa de \$1.00; se dieron dos vistas al Órgano Interno de Control en la actual Secretaría de Movilidad y la otra a la Contraloría Interna en la Secretaría de Movilidad; se hizo efectivo el apercibimiento de una multa de \$1,000.00, ello a efecto de procurar el cumplimiento de su determinación, de acuerdo a 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 todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.”

75. Lo que se traduce en que la Primera Sala TFCA, podrá dictar todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, para lograr hacer cumplir sus determinaciones, por lo que, adicionalmente, en el numeral 11, del ordenamiento legal de referencia establece que:

“Artículo 11.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.”

76. Ahora bien, personas servidoras públicas al tener la obligación legal de proteger y garantizar el derecho consignado a favor de V1 y V2, en el laudo de 16 de octubre de 2012, atendiendo al postulado establecido en el párrafo tercero del referido 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 la Ley Federal del Trabajo:

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

77. En ese sentido, los laudos deberán cumplirse dentro de los quince días posteriores a que surta efectos la notificación; asimismo, las resoluciones deben ser acatadas sin dilación, ya que el cumplimiento de la sentencia forma parte del propio derecho de acceso a la justicia, por lo 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 señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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”*¹¹.

78. Respecto del cumplimiento del plazo razonable, la CrIDH, al resolver el *“Caso Mévoli vs. Argentina”*, el 22 de agosto de 2013, señaló que para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso, había 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”*¹².

79. En otro caso, la CrIDH estableció el criterio de que el plazo razonable se ve afectado con la sola demora prolongada en la investigación, en los procedimientos, o en el proceso, lo cual puede constituir en sí mismo una violación a las garantías judiciales; en estos casos, el Estado tiene la carga de la prueba en el sentido de *“exponer y probar la razón por la que se ha requerido más tiempo que el que sería razonable en principio para dictar sentencia definitiva en un caso particular, de conformidad con el criterio indicado”*¹³.

80. Esta Comisión Nacional se ha pronunciado en las Recomendaciones 43/2012 y 44/2012, sobre la importancia de cumplir el plazo razonable en la conducción y decisión de los procesos laborales, así como en la ejecución de los laudos.

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

¹¹ Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 128.

¹² Sentencia de 22 de agosto de 2013. párr. 172.

¹³ *“Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago”*. Sentencia de 21 de junio de 2002, párr. 145.

“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 Interamericana de Derechos Humanos, 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 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 concreto¹⁴.

82. En ese sentido, personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad no realizaron las acciones necesarias para cumplir en un plazo razonable la condena impuesta en el laudo emitido en su contra, lo que ocasionó que a V1 y V2 no se les brindara la posibilidad de que se les 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 laudo.

83. Con relación a la actividad procesal de los interesados, 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

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

de recursos, amparos o de otras figuras procesales. En ese punto, se cuenta con evidencia que V1 y V2 requirieron reiteradamente a la Primera Sala TFCA la ejecución del laudo en fechas 8 de mayo de 2014, 18 de noviembre de 2014, 19 de mayo de 2015, 4 de noviembre de 2015, 27 de enero del 2016, 16 de febrero de 2016, 25 de febrero de 2016, 28 de abril de 2016, 1 de junio de 2016, 1 de agosto de 2016, 24 de agosto de 2016, 29 de septiembre de 2016, 26 de octubre de 2016, 9 de febrero de 2017, 27 de febrero de 2017, 27 de marzo de 2017, 15 de noviembre de 2017, 9 de agosto de 2018, 11 de octubre de 2018 y 2 de enero del 2019, es decir que hubo actividad procesal por parte de V1 y V2.

84. En cambio, personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad únicamente se limitaron a exhibir en las diversas diligencias de ejecución, oficios con los que pretendieron justificar la realización de acciones tendentes a la obtención de recursos económicos; sin embargo, fue omisa en solicitar el visto bueno de la Consejería Jurídica para la aprobación del presupuesto necesario para dar cabal cumplimiento al laudo en cuestión.

85. En relación con la afectación generada en la situación jurídica de las personas involucradas en el proceso, se ha traducido en que V1 y V2 dejaron de laborar y de percibir los emolumentos a que tenían derecho desde septiembre de 2002, cuando fueron separados del cargo que desempeñaban en la Secretaría de Movilidad, impidiéndoles con ello el acceso a un nivel de vida adecuado y a la realización de su proyecto de vida.

86. 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 V1 y V2, situación que debe ser reparada sin mayor dilación.

87. 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 .

88. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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”¹⁶.

89. 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

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

¹⁶ Los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se citan en la presente Recomendación son obligados para el Estado Mexicano, de acuerdo con el artículo 62 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en razón del reconocimiento de la competencia contenciosa de dicho Tribunal, por México el 16 de diciembre de 1998 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1999 (Párrafo 42 de la Recomendación 8/2015)

meta precisa la importancia de promover el estado de derecho; así como garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

90. En el presente asunto, personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad incumplieron con la observancia del plazo razonable, al no acatar el laudo en diferentes diligencias de ejecución, toda vez que, con diversos oficios justificar gestiones administrativas para obtener los recursos, sin dar seguimiento alguno a las etapas técnicas de creación, aprobación y autorización, de las plazas que venían desempeñando V1 y V2, o de otras equivalentes, y del pago del monto económico a su favor, lo cual se tradujo en violaciones a su derecho de acceso a la justicia, como ya está acreditado en el referido expediente, fueron separados de su empleo de manera injustificada en el 2002, y desde el 16 de octubre de 2012 se dictó un laudo a su favor, el cual quedó firme el 08 de mayo de 2014, por lo que se evidencia que han trascurrido 5 años cinco meses desde que V1 y V2 fueron despedidos injustificadamente de su empleo, por lo tanto, se transgredió también su derecho al plazo razonable y debido proceso.

F. Responsabilidad institucional

91. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad incurrieron en responsabilidad institucional en el desempeño de sus funciones al no cumplir con la obligación de cumplir el laudo de 16 de octubre de 2012.

92. En gestiones realizadas por personal de esta Comisión Nacional, personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad adscritas a la Dirección General

de Asuntos Jurídicos informaron que buscarían la manera de contactar a V1 y V2 con el fin de llegar a un convenio para solucionar el caso, lo que además de no llevarse a cabo, al momento de revisar las constancias de las gestiones realizadas para el cumplimiento del laudo, se advirtió que en la Partida Presupuestal 1521, no estaba prevista la cantidad adeudada para V1 ni para V2.

93. Además, de acuerdo a la información otorgada, en vía de colaboración, por la Consejería Jurídica personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad, han sido omisas en solicitar, a partir de la fecha en que se declaró firme el laudo, el presupuesto que requiere para su cumplimiento. Lo anterior, de acuerdo a lo establecido en los referidos Lineamientos.

94. De este modo, al haber causado estado el laudo emitido por la Primera Sala TFCA, debió de ser cumplido totalmente por personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad en el término de los 15 días siguientes a la notificación de ejecución, de conformidad con el supracitado artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo, aplicado supletoriamente a los preceptos también referidos 11 y 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de los cuales el cumplimiento de dicha resolución, no puede quedar supeditado a la voluntad o discrecionalidad de funcionarios de la Secretaría de Movilidad, por el contrario, deberá ser cumplido conforme las atribuciones y facultades que el orden jurídico aplicable al presente caso les otorga, atendiendo la obligación de salvaguardar los principios de disciplina, objetividad, profesionalismo, lealtad e integridad que le rige en el servicio público y de actuar con legalidad, honradez, imparcialidad, eficacia y eficiencia como servidores públicos, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la actual Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

G. Reparación Integral del daño.

95. 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 1º, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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.

96. De conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7º, fracción II, 26 y 27 de la Ley General de Víctimas; 1, 2 y 8 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, existe 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 las referidas leyes. Para ello, a continuación, se

puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de restitución.

97. Los artículos 27 de la Ley General de Víctimas en su fracción I y 51 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, establecen que la restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos, por lo que la Secretaría de Movilidad deberá realizar de manera inmediata las gestiones ante la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, para que sean considerados los pagos correspondientes al laudo del 16 de octubre de 2012 en favor de V1 y V2, dejando a salvo sus derechos para reclamar vía incidental las prestaciones que no se cuantificaron en el laudo y las que se sigan venciendo, toda vez que ya ha transcurrido 5 años cinco meses desde que causó estado dicha resolución.

98. Asimismo, se realicen las gestiones administrativas para que la Secretaría de Movilidad reinstale a V1 y a V2 en los puestos que venían desempeñando.

99. Esta Comisión Nacional es respetuosa de las determinaciones que emiten las autoridades jurisdiccionales, en este caso del sentido del laudo emitido por el TFCA; sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos mientras el laudo no sea cabalmente cumplido se continúan violando los derechos de V1 y V2, por lo que a la brevedad la Secretaría de Movilidad deberá obtener los recursos necesarios para la reinstalación y el pago de los salarios y demás prestaciones previstas en el laudo de 16 de octubre de 2012.

b) Medidas de satisfacción.

100. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71 y 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 la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, del expediente administrativo para investigar las probables acciones u omisiones irregulares, atribuibles a personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad.

101. 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 personas servidoras públicas de la Secretaría de Movilidad, 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 las responsabilidades administrativas en el expediente de los servidores públicos que resulten responsables.

c) Garantías de no repetición.

102. Conforme al artículo 74 de la supracitada Ley de Víctimas, estas consisten en aplicar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan¹⁷. 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 Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, el Gobierno de la Ciudad de México, deberá 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.

103. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a usted señora **Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se proceda a la reparación del daño ocasionado a V1 y V2, en los términos de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, y, en su caso la Ley General de Víctimas, para que sin más dilación se cumpla en todos sus puntos el laudo al que fue condenada la Secretaría de Movilidad, y se les inscriba en el Registro de Víctimas de la Ciudad de México, cuyo funcionamiento está a cargo de

¹⁷ Corte IDH. "Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*". Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párrafo 40.

la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con la vista que dará esta Comisión Nacional a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, para que, en el marco de sus facultades y atribuciones, investigue y determine las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas que hayan participado en los hechos en agravio de V1 y V2, investigación que deberá hacerse constar en sus expedientes administrativos y laborales agregándoseles copia de la resolución respectiva, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. 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, así como diseñar un programa de actuación a efecto de su cumplimiento por parte de las autoridades, mismo que deberá ser informado a este Organismo Nacional en un término de tres meses, para acreditar su cumplimiento, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que así lo avalen.

CUARTA. Diseñar e impartir en el plazo de seis 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 Secretaría de Movilidad, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento, y

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.

104. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental 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, constitucional, 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.

105. 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.

106. 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.

107. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, requiera su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ