



RECOMENDACIÓN 115/2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD, A LA SEGURIDAD JURÍDICA, AL ACCESO A LA JUSTICIA Y AL PLAZO RAZONABLE, EN AGRAVIO DE V, ATRIBUIBLES AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, POR EL INCUMPLIMIENTO E INEJECUCIÓN DE UN LAUDO FIRME.

Ciudad de México, a 31 de mayo de 2022

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

Distinguido señor Director General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º párrafos primero, segundo y tercero, 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3 párrafo primero, 6 fracciones I, II y III, 15 fracción VII, 24 fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128 al 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2021/5531/Q** relacionado con el caso de V.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 78 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 y 3, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos referidos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, la cual tiene el deber de dictar las medidas de protección correspondientes.

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

| CALIDAD | CLAVE |
|-----------------------|-------|
| Víctima | V |
| Autoridad Responsable | AR |
| Juicio Laboral | JL |

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

| NOMBRE | ABREVIATURA/SIGLA/ ACRÓNIMO |
|---|--------------------------------|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | CPEUM |

| | |
|--|--|
| Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado | LFTSE |
| Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria | LFPRH |
| Comisión Interamericana de Derechos Humanos | CIDH |
| Corte Interamericana de Derechos Humanos | Corte IDH |
| Comisión Nacional de los Derechos Humanos | CNDH/Organismo Nacional/Órgano Constitucional. |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación | SCJN |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | SHCP |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | ISSSTE |
| Junta Federal de Conciliación y Arbitraje | JFCA |
| Junta Especial No. 51 de la Federal de Conciliación y Arbitraje | JE |

ANTECEDENTES

5. En fecha 02 de agosto de 2018, V presentó escrito por la vía de “queja en línea”, en el cual refirió que el ISSSTE no había dado cumplimiento al laudo de fecha 4 de mayo de 2018, en que la Junta Especial No. 51 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje



condenó al Instituto a la reinstalación de V y el pago de diversas prestaciones, por lo cual se inició el expediente de queja **CNDH/6/2018/5795/Q**.

6. A través del oficio UJ/1970/2018 de fecha 7 de septiembre de 2018, el delegado estatal del ISSSTE en Hidalgo, manifestó que con fecha 18 de junio de 2018 se había reinstalado provisionalmente a V, toda vez que en ese momento se encontraba pendiente de resolución un amparo promovido por dicho Instituto.

7. En ese sentido, el informe precisado por el ISSSTE se hizo del conocimiento de V, ocasión en la que manifestó que efectivamente se había dado cumplimiento parcial al laudo, lo cual se sustentó en el acta circunstanciada de fecha 09 de octubre de 2018, concluyéndose en ese momento el expediente de queja.

I. HECHOS

8. El 17 de junio de 2021, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de V, en el que refirió que, a la fecha de presentación de su escrito, el ISSSTE había sido omiso en dar cumplimiento total al laudo emitido el 26 de mayo de 2019, por la JE dentro del JL, en el que V es la parte actora; debido a ello, se inició el expediente de queja CNDH/6/2021/5531/Q.

II. EVIDENCIAS

9. Escrito de queja de 17 de junio de 2021, mediante el cual V hizo del conocimiento a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos presuntas violaciones a sus derechos humanos por parte del ISSSTE.

10. Oficio SGCAI/AMG/1563/2021, recibido en esta Comisión Nacional el 06 de agosto de 2021, por medio del cual la Secretaría General de Conflictos de la JFCA atendió el requerimiento de información de esta Comisión Nacional, al cual anexó la siguiente información:



10.1. Correo electrónico de fecha 02 de agosto de 2021, en el que se solicitó al presidente de la JE información relacionada con el JL, derivado de la queja presentada por V, y la cual derivó en el expediente de queja CNDH/6/2021/5531/Q.

10.1.2 JE51/2021 de 03 de agosto de 2021, donde SP1 realizó un breve informe de manera cronológica de las actuaciones realizadas dentro del JL, las cuales consisten en:

10.1.3. Copia del laudo en cumplimiento de ejecutoria de 26 de marzo de 2019, dictada en el Juicio de Amparo el 14 de marzo de 2019, por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, en el cual se dejó insubsistente el laudo de 04 de mayo de 2018.

10.1.4. Acuerdo de resolución del incidente de revisión de actos de ejecución, de 04 de agosto de 2021, presentado por el ISSSTE.

11. Oficio V6/37403 de fecha 14 de julio de 2021, por medio del cual este Organismo Nacional realiza solicitud de información a AR4, con motivo de los hechos señalados por V.

12. Oficio V6/40515 de 09 de agosto de 2021, en el que se le informa AR4, haber transcurrido el término establecido en ley para rendir el informe solicitado con relación a los hechos señalados por V.

13. Oficio No. DNSYC/SAD/JSCDQR/DAQMA/5260-5/21 de 21 de septiembre de 2021, por medio del cual el ISSSTE rinde el informe solicitado por este Organismo Nacional.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

14. Con fecha 31 de octubre de 2013, se recibió en la JE el escrito inicial de V, en el que demandó al ISSSTE la reinstalación, así como el pago de diversas prestaciones.

15. El 04 de mayo de 2018, la JE dentro del JL emitió el laudo respectivo, condenando al ISSSTE a reinstalar a V en la plaza de Jefe de Área de Hospital adscrita a la CMF en Tulancingo, Hidalgo, en los mismo términos y condiciones en que los venía desempeñando hasta antes del injustificado despido y con efectos a partir del día 05 de septiembre de 2013; pago de salarios caídos y diversas prestaciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 76, 87 fracciones III, XII, XIII de las Condiciones Generales de Trabajo vigentes; el pago de los estímulos adicionales de antigüedad, en términos del artículo 87 fracción VIII, de las citadas condiciones, con aumento desde la fecha del despido y hasta que sea reinstalada, con incrementos, aumentos y mejoras que pudieran determinarse.

16. Inconformes con el laudo de fecha 04 de mayo de 2018, tanto V como el ISSSTE, presentaron Juicio de Garantías, el cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimonoveno Circuito, con número de Amparo Directo.

17. En cumplimiento del laudo antes citado, V solicitó a la JE se realizara la reinstalación, la cual se concretó en forma de acuerdo provisional, con fecha 31 de agosto de 2018, por lo que el ISSSTE expidió un “nombramiento provisional” y pagó parcialmente los salarios a los que fue condenado sin incluir todas y cada una de las prestaciones a que se hace referencia, manifestando la falta de derecho de V.

18. Por su cuenta, V ha presentado diversos escritos dirigidos a AR1, solicitando sea restituida a su plaza de base reservada de Apoyo Administrativo en Salud A8, de los



cuales le indicaron que se giraron las instrucciones correspondientes a su petición sin que se haya otorgado una.

19. Actualmente el JL se encuentra en etapa de ejecución y pendiente de que el ISSSTE dé cumplimiento total al laudo correspondiente; sin embargo, no se informó a este Organismo Nacional si se inició alguna investigación administrativa con relación a tales hechos.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

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

21. En ese sentido, una vez analizado el expediente de queja y las evidencias, con fundamento en el artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el fin de determinar violaciones a derechos humanos en agravio de V, por parte de AR1, AR2, AR3 y AR4, autoridades que en todas las diligencias de requerimiento de cumplimiento al laudo de 26 de marzo de 2019 —a partir de que quedó firme—, han omitido cumplir el citado laudo en sus términos, evidenciando su inacción y simulación para realizar las gestiones correspondientes tendentes a obtener los recursos presupuestarios, así como la aplicación de los mismos; de ahí que este Organismo Nacional concluye que se acreditan violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y al plazo razonable; los cuales se desarrollan a continuación.

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

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

23. La Comisión Nacional reitera su absoluto respeto a las decisiones que los órganos jurisdiccionales adopten en ejercicio de su potestad de impartir justicia, en aras de su independencia e imparcialidad, sin que ello implique que este Órgano 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.

24. Esta Comisión Nacional ha adoptado diversos criterios y precedentes en el sentido de que:

(...) el incumplimiento de una sentencia o laudo por parte de autoridades o servidores públicos destinatarios de los mismos se considera una omisión de naturaleza administrativa, por lo que constituye una violación de Derechos



*Humanos y, por tanto, la Comisión Nacional es competente para conocer de quejas que se presenten contra tal incumplimiento.*¹

25. 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. De no ocurrir así, se estarían vulnerando derechos como el acceso a la justicia, seguridad jurídica y legalidad, y 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.

26. En la Recomendación 8/2015 del 12 de marzo de 2015, la Comisión Nacional reiteró que “al no cumplirse los actos a que fue condenada una autoridad y estando firme la resolución correspondiente, se advierte una clara omisión de carácter administrativo que constituye una violación a la adecuada administración de justicia, contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [el cual precisa] que las leyes locales y federales establecerán los medios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales.”².

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

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

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



28. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional tiene plena competencia jurídica para conocer del caso planteado, toda vez que el ISSSTE tiene la obligación, de acuerdo con el ámbito de su competencia, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de V, proveyendo a la brevedad el total cumplimiento del laudo emitido en su favor, el cual quedó firme el 26 de marzo de 2019, de conformidad con las obligaciones establecidas en el artículo 1° de la Constitución Federal.

B. Del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como autoridad responsable de hacer cumplir el laudo dictado a favor de V

29. Mediante laudo del 26 de marzo de 2019 emitido por la JE, derivado del Juicio de Garantías el cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimonoveno Circuito, del cual se emitió laudo condenatorio en cumplimiento de ejecutoria, en el que se condenó al ISSSTE a la reinstalación del V a su plaza de base reservada de Apoyo Administrativo en Salud A8 y al pago de diversas prestaciones con motivo del JL, por el despido injustificado.

30. En el informe que rindió la JE a esta Comisión Nacional, anexo del oficio SGCAI/AMG/1563/2021, del 05 de agosto de 2021, con número JE51/2021 del día 03 del mes y año antes citado, precisó que la JE, ha dado cabal seguimiento al JL, anexando una breve cronología dentro de las actuaciones de este, asimismo señaló que:

[...] se ha respetado la legalidad del asunto y de los mecanismos de protección constitucionales con los que cuentan las partes en el juicio, al caso en concreto todas las promociones de las partes en el juicio han sido acordadas, de igual manera se respeta el estado procesal del mismo, asimismo vigilamos a cabalidad; sin ser susceptibles de presiones o influencias de ninguna índole, ya que en el ejercicio de su función jurisdiccional solamente están sometidas a la ley.



31. Por otra parte, en el informe otorgado por el ISSSTE este señaló que la plaza que refiere V fue transformada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, de los oficios anexos señala que desconoce si dicha plaza fue otorgada o transformada.

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

32. La seguridad jurídica se encuentra consagrada en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos humanos que refiere que *“toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”*

33. En ese tenor, otras 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 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.

34. En la sentencia del 20 de junio de 2005, emitida por la Corte IDH, en el *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*, en el numeral 10 del voto razonado dictado por el Juez Sergio García Ramírez hace referencia al debido proceso como un “conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.”³.

35. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad garantizado en el sistema jurídico mexicano, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y

³ Cfr. Sentencia del “*Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*” de 20 de junio de 2005, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Fondo, Reparaciones y Costas).



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.

36. El artículo 14 de la Constitución Federal en su párrafo primero, establece que: *“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”*

37. En tanto que el artículo 16 de la Constitución Federal en su párrafo primero, determina que: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.”*

38. Al respecto, el derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal y comprende el principio de legalidad, que implica “que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.”⁴

39. 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

⁴ Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.



mismas a actuar en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realiza.

40. De acuerdo a lo anterior, este Organismo Nacional advierte de las constancias que integran el expediente CNDH/6/2021/5531/Q, relacionado con el caso de V, que desde el 26 de marzo de 2019, cuando el laudo dictado por la Junta Especial No. 51 adquirió el carácter de cosa juzgada, AR1, AR2, AR3 y AR4 incurrieron en un actuar dilatorio para cumplir con la ejecución del mismo, transgrediendo con ello los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica de V, a mayor abundamiento, destaca el hecho de que una vez que se otorgó a V una “plaza provisional”, en el área de Recursos Humanos, y la insistente dilación por parte del ISSSTE en interponer acciones relacionadas con el JL, para así postergar el cumplimiento 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

41. 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.

42. El derecho al acceso a la justicia es 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 y que los mismos se hagan efectivos.

43. 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 cuyo artículo 2º, párrafo 3º,



dispone: “...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.”⁵

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

45. La CIDH, en su informe No. 110/00 *Caso 11.800 César Cabrejos Bernuy vs Perú*, 04 de diciembre de 2000, estableció que el derecho al acceso a la justicia no se agota con la sentencia de fondo, sino con el cumplimiento de dicha decisión, considerando que la efectividad del recurso recae en la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de las resoluciones en que se haya estimado procedente un recurso. “Tal obligación es la culminación del derecho fundamental a la protección judicial,”⁶ como se establece en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

46. En el orden jurídico nacional, el artículo 1° de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, establece que:

⁵ “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, 26 de mayo de 2004.

⁶ CIDH. Informe No. 110/100. *Caso 11.800 César Cabrejos Bernuy vs Perú*, 4 de diciembre de 2000, numeral 29 y 30.



[...] 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...

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

48. Esta Comisión Nacional, en las Recomendaciones 5/2016 del 26 de febrero de 2016 y 51/2019 del 20 de agosto de 2019, se ha pronunciado sobre este derecho, en el sentido de que “el acceso a la justicia no se traduce únicamente en un mero derecho de acceso formal a la jurisdicción, sino que involucra una serie de parámetros (competencia, independencia e imparcialidad de los órganos de impartición de justicia y debido proceso, incluyendo la adopción de decisiones en un plazo razonable), [...] se trata de un derecho que implica elementos formales, sustantivos y que deben, además, ser efectivos.”⁷.

49. En el presente caso, las omisiones de AR1, AR2 y AR3 al no ejercer todas sus atribuciones respectivamente, para dar cumplimiento en su totalidad al laudo al que fueron condenados desde el 26 de marzo de 2019, ni efectuar las acciones necesarias para allegarse de los recursos líquidos para ese fin toda vez que refirió que la plaza habría sido modificada por la Secretaría de Hacienda; sin embargo, debió realizar todos los trámites necesarios para llevar a cabo la adecuación presupuestaria compensada

⁷ Cfr. CNDH. Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, pp. 16 y 17 y CNDH. Recomendación 51/2019 del 20 de agosto de 2019, p. 34.



para tal efecto, otorgar una plaza homologa, o bien, la inclusión del monto de dicha condena en la suficiencia presupuestaria otorgada por el Congreso de la Unión, durante los ejercicios fiscales de 2020 y 2021, tuvo como resultado la violación al derecho humano al acceso a la justicia en perjuicio de V, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal.

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

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

51. 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.”*

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



demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales”⁸.

53. Respecto del cumplimiento del plazo razonable, la Corte IDH, al resolver el Caso *Mémoli vs. Argentina*, el 22 de agosto de 2013, señaló que para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso, se tienen que considerar cuatro elementos: “a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.”⁹

54. La Corte IDH en el numeral 217, de la sentencia que emitió el 07 de febrero de 2006, en el caso *Acevedo Jaramillo y otros contra Perú*, destacó que “... *el Tribunal ha establecido que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.*”¹⁰.

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

⁸ Cfr. Sentencia del “Caso *López Álvarez vs Honduras*” de 1° de febrero de 2006, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Fondo, Reparaciones y Costas).

⁹ Cfr. Sentencia del “Caso *Mémoli vs. Argentina*”, de 22 de agosto de 2013, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

¹⁰ Cfr. Sentencia del Caso “*Acevedo Jaramillo y otros contra Perú*”, de 07 de febrero de 2006, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).



56. En ese sentido, este Organismo Nacional en la Recomendación No. 14/2019, del 16 de abril de 2019, señaló:

Entre los elementos que integran el debido proceso, están los plazos o términos previstos en las normas dictadas por el legislador, cuya observancia forma parte del plazo razonable como condición para un efectivo acceso a la justicia. El plazo razonable, conforme a los derechos humanos, implica el tiempo dentro del cual un órgano jurisdiccional debe sustanciar un proceso, adoptar y hacer cumplir los proveídos que correspondan, según la etapa procedimental de que se trate, así como pronunciar la decisión que culmine la instancia, y que la determinación sea ejecutada.¹¹

57. En el presente caso, AR1, AR2 y AR3 tuvieron la obligación de realizar todas aquellas acciones que les permitieran la obtención de recursos o bien la asignación de estos, a manera de que se protegieran efectivamente los derechos declarados a favor de V, en el laudo emitido por la JE el 26 de marzo de 2019.

58. En términos del JL, AR1, AR2 y AR3 al tener la obligación legal de proteger y garantizar el derecho consignado a favor de V, en el laudo de 26 de marzo de 2019, atendiendo al postulado establecido en el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Federal debieron haber acatado, sin dilación, el cumplimiento del laudo en el plazo de quince días después del primer requerimiento de ejecución, según lo dispuesto por el artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo:

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

59. Esta Comisión Nacional se ha pronunciado en las Recomendaciones específicas 89/2019 y 90/2019, así como en la Recomendación General 41/2019, sobre la importancia de cumplir el plazo razonable, a fin de garantizar el debido acceso a la

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

justicia y cuyo objetivo primordial es que las autoridades den cumplimiento total a los laudos de forma pronta y expedita.

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

PLAZO RAZONABLE PARA RESOLVER. CONCEPTO Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *En relación con el concepto de demora o dilación injustificada en la resolución de los asuntos, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, coincidente en lo sustancial con el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establece que los tribunales deben resolver los asuntos sometidos a su conocimiento dentro de un plazo razonable, como uno de los elementos del debido proceso; aspecto sobre el cual la Corte IDH, considerando lo expuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha establecido cuatro elementos o parámetros para medir la razonabilidad del plazo en que se desarrolla un proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y, d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Además de los elementos descritos, el último de los tribunales internacionales mencionados también ha empleado para determinar la razonabilidad del plazo, el conjunto de actos relativos a su trámite, lo que ha denominado como el "análisis global del procedimiento", y consiste en analizar el caso sometido a litigio de acuerdo a las particularidades que representa, para determinar si un transcurso excesivo de tiempo resulta justificado o no. Por tanto, para precisar el "plazo razonable" en la resolución de los asuntos, debe atenderse al caso particular y ponderar los elementos descritos, conforme a criterios de normalidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, para emitir un juicio sobre si en el caso concreto se ha incurrido en una dilación o retardo injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma,*



una violación a las garantías judiciales contenidas tanto en los aludidos artículos como en el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el concepto de "plazo razonable" debe concebirse como uno de los derechos mínimos de los justiciables y, correlativamente, como uno de los deberes más intensos del juzgador, y no se vincula a una cuestión meramente cuantitativa, sino fundamentalmente cualitativa, de modo que el método para determinar el cumplimiento o no por parte del Estado del deber de resolver el conflicto en su jurisdicción en un tiempo razonable, se traduce en un examen de sentido común y sensata apreciación en cada caso concreto.¹²

61. En ese sentido, AR1, AR2 y AR3 no realizaron en su momento las acciones necesarias para **cumplir en un plazo razonable** la condena impuesta en el laudo emitido en su contra, lo que ocasionó que a V no se le brindara la posibilidad de que se le restituyeran sus derechos laborales de conformidad con lo señalado en el laudo de 26 de marzo de 2019, aunado a que, del análisis global del procedimiento, no se advierte que se hayan agotado las diligencias tendentes a cumplir con el mismo. De igual forma, AR1, AR2 y AR3 debieron haber previsto el pago del laudo, en los recursos presupuestarios para los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021; sin embargo, no consta en el expediente gestión alguna en ese sentido.

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

¹² Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*, diciembre de 2012, Registro 2002350.



63. En este punto, se cuenta con evidencia de que V, requirió ante la JE la ejecución del laudo, a efecto de obtener el cumplimiento del laudo por parte de AR1, AR2 y AR3, quienes en primera instancia otorgaron una “reinstalación provisional” a V, toda vez que se estaba tramitando un juicio de garantías, y que al determinar firme el laudo de 04 de mayo de 2018, no ha dado cumplimiento a la reinstalación total a favor de V, ni el pago total de las prestaciones a las que se condenó, toda vez que de la información por V, al solicitar en reiteradas ocasiones a AR1, se le otorgue la plaza que por derecho le corresponde, se habrían limitado a decirle que no había plazas vacantes con las condiciones de las que ella requiere.

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

65. 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”¹³ .

66. Para esta Comisión Nacional, lo anterior se encuentra debidamente acreditado en el presente asunto, toda vez que SP1 ha omitido agotar todos los medios a su alcance para que se dé cumplimiento total al laudo del cual se condenó al ISSSTE a reinstalar a

¹³ *Semanario Judicial de la Federación*. Agosto de 1999. Registro: 193495



V, contraviniendo con ello lo estipulado en el ya mencionado artículo 940 de la Ley Federal del Trabajo, el cual señala además, que los presidentes de las juntas de Conciliación y Arbitraje y a las demás juntas especiales, deben dictar las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita.

67. De lo anterior se advierte que, en el presente expediente se encuentra acreditado el impedimento de acceso a la justicia de V por parte del ISSSTE, el cual comprende el derecho a la administración e impartición de justicia a su favor, considerando que desde el 05 de septiembre de 2013, fue despedida injustificadamente, posteriormente con la emisión del laudo dentro del JL en cumplimiento de ejecutoria del 26 de marzo de 2019 y a la fecha de la presente Recomendación.

68. En el presente caso, AR1, AR2 y AR3 han desatendido la observancia del plazo razonable, al omitir dar cumplimiento al laudo; lo que se tradujo en violaciones al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, plazo razonable y acceso a la justicia, en perjuicio de V, desde que se hicieron exigibles sus derechos laborales.

V. RESPONSABILIDAD DE LA AUTORIDAD Y PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

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



70. Ahora bien, como resultado del incumplimiento al laudo del 26 de marzo de 2019, en el que incurrió el ISSSTE puesto que no actuó conforme a sus atribuciones, contravinieron los principios rectores de disciplina, legalidad, veracidad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

71. Asimismo, por lo que hace a AR1, AR2 y AR3 omitieron dar cumplimiento al laudo emitido dentro del JL, inobservando con ello los principios rectores de disciplina, legalidad, veracidad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público de acuerdo a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen en el ejercicio de sus funciones y facultades, conforme los artículos 7 y 8, fracciones I, VII y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

VI. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

72. En el presente caso, AR1, AR2, AR3 y AR4 incurrieron en responsabilidad institucional, al no acatar el laudo emitido dentro del JL, por la JE para dar cumplimiento a la reinstalación de V y al pago de las correspondientes prestaciones laborales; sin embargo, de las constancias del expediente de queja no se advirtió que AR1, AR2 y AR3 hayan dado seguimiento alguno para que V fuera reinstalada en la plaza a la cual fue condenado el Instituto, en los mismos términos y condiciones en que se venía desempeñando y del pago del monto económico a favor de V; lo cual se tradujo en violaciones a sus derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y al plazo razonable. En consecuencia, las autoridades correspondientes deberán iniciar la investigación administrativa respecto de los actos u omisiones de las personas servidoras públicas involucradas en la inejecución del laudo.



VII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

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

74. De conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Víctimas, por existir la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral a través de las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición; asimismo, a fin de que las autoridades estén en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometan y efectúen sus obligaciones en la materia, establecidas en la referida ley. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos recomendatorios.

a) Medidas de restitución

75. El artículo 61 de la Ley General de Víctimas, establece que estas medidas buscan restablecer los derechos jurídicos de V, a fin de reintegrar a la víctima a la vida laboral



anterior a la violación de sus derechos humanos, por lo que el ISSSTE deberá realizar, de manera inmediata, las acciones necesarias para dar cabal cumplimiento al laudo, en favor de V.

76. Esta Comisión Nacional es respetuosa de las determinaciones que emiten las autoridades jurisdiccionales, en este caso, del sentido del laudo emitido por la Junta Especial No. 51 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, puesto que no se hace pronunciamiento sobre su contenido, sino por cuanto hace a su cumplimiento, ya que desde una perspectiva de derechos humanos, mientras el mismo no sea cabalmente cumplido, se continúan violando los derechos de V; por lo que, a la brevedad, el ISSSTE deberá destinar los recursos necesarios para la reinstalación y el pago de los salarios y demás prestaciones previstas en el laudo de 26 de marzo de 2019, así mismo la Junta con libertad de jurisdicción y en el ejercicio de sus atribuciones señaladas en la Ley deberá dar seguimiento al cumplimiento de este, de ser requerido, emitiendo las medidas de apremio a las cuales está facultado, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo.

b) Medidas de satisfacción

77. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas, 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 del Órgano Interno de Control en el ISSSTE, del expediente administrativo para investigar las probables acciones u omisiones irregulares, atribuibles a AR1, AR2, AR3 y AR4 y demás personas servidoras públicas involucradas en la inejecución del laudo.

78. El ISSSTE 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 a los hechos y evidencias apuntadas en la presente Recomendación, recabando y aportando las pruebas oportunas para la debida integración del expediente que se inicie en contra de AR1, AR2 y AR3, 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; informando, en su caso, el estado procedimental, con las diligencias y actuaciones faltantes para emisión de la resolución.

c) Garantías de no repetición

79. Conforme al artículo 74 de la Ley General de Víctimas supra citada, estas garantías consisten en aplicar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. En esa tesitura, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, acceso a la justicia y plazo razonable por el incumplimiento al laudo, el ISSSTE deberá aplicar 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.

80. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular a ustedes, señores titulares del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las siguientes:

VIII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se proceda a dar cumplimiento sin más dilación en todos sus puntos el laudo emitido por la JL al que fue condenado el ISSSTE, con el objeto de restituirle a V sus derechos humanos violentados mismos que han sido señalados en la presente



Recomendación, y garantizarle la reparación integral del daño, y remita esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Colaborar ampliamente con el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, en la presentación y seguimiento en la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR1, AR2, AR3 y demás personas servidoras públicas involucradas en los actos y/u omisiones señaladas en el apartado de hechos y observaciones de la presente Recomendación, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. 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 Delegación Hidalgo del ISSSTE, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión, quien 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.

81. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de formular una declaración respecto a las conductas irregulares cometidas por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución Federal, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus



atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

82. 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.

83. 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 tiempo para informar sobre su aceptación.

84. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública precisamente esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requiera su comparecencia, a efecto de que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA