

RECOMENDACIÓN 205/2022

SOBRE EL CASO DE LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y ACCESO A LA JUSTICIA, EN AGRAVIO DE V, POR EL INCUMPLIMIENTO DE UN LAUDO FIRME DICTADO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN CONTRA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Ciudad de México, a 31 de octubre de 2022

**LICDA. LETICIA RAMÍREZ AMAYA
SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

Distinguida Secretaria:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 1° párrafos primero, segundo y tercero, y 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3° párrafo primero, 6° fracciones I, II y III, 15 fracción VII, 24 fracciones II y IV, 26, 41, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los hechos y las evidencias del expediente **CNDH/6/2021/8603/Q**, relacionado con el escrito de queja de QV, quien por derecho propio denunció violaciones a derechos humanos, por el incumplimiento al laudo dictado a su favor.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos: 6°, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4°, párrafo

segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1°, 3°, 9°, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como, 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto, en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

DENOMINACIÓN	CLAVE
Quejosa Víctima	QV
Juicio Laboral	JL

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

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO O ABREVIATURA
Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México	AEFCM

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO O ABREVIATURA
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional / CNDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Diario Oficial de la Federación	DOF
Secretaría de Educación Pública	SEP
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	TFCA

I. HECHOS

5. El 16 de julio de 2021 se recibió en esta Comisión Nacional la queja de QV, en la que refirió que presentó demanda laboral ante el TFCA en contra de la SEP, obteniendo laudo a su favor en el Juicio Laboral desde el 21 de agosto de 2017, emitido por la Séptima Sala del TFCA.

6. Dicho laudo fue declarado firme el 6 de junio de 2018, derivado de un amparo directo promovido por la SEP, fue desestimado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito.

7. El TFCA ha ordenado ejecutar el laudo a favor de QV, a través de su reinstalación y pago de salarios caídos e incrementos salariales, a través diversas resoluciones emitidas el 7 de agosto de 2018, 25 de noviembre de 2019, 10 de agosto de 2020, 6 de abril de 2021 y 22 de octubre de 2021, sin atenderse los requerimientos en cuestión, bajo el argumento de diversas gestiones administrativas.

8. Con la finalidad de investigar los hechos denunciados, esta Comisión Nacional inició el expediente **CNDH/6/2021/8603/Q**, en el que se requirió información tanto a la SEP, como al TFCA.

II. EVIDENCIAS

9. Escrito de queja presentado por QV, el 16 de julio de 2021 ante la Comisión Nacional.

10. Oficio PRES/TFCA/SJP/004/2022, de 13 de enero de 2022, suscrito por la Presidencia del TFCA, a través del cual remitió el informe solicitado en colaboración por la Comisión Nacional.

11. Oficio DGANCLYT/DPJ/DH/24360/2022 de 29 de marzo de 2022, por el cual la Subdirección Procesos Jurídicos de la SEP, relativo a la solicitud de información dirigida por la Comisión Nacional, adjuntó:

11.1. Oficio DGANCLYT/DPJ/DH/24359/2022, suscrito el 29 de marzo de 2022, por la Subdirección de Procesos Jurídicos y dirigido a la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la AEFCEM.

12. Oficio AEFM/CAJyT/DHQ/1319/2022, suscrito el 4 de abril de 2022, por la Jefatura de Unidad de Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil de la SEP, a través del cual solicitó información a la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFM, respecto de la solicitud de información dirigida por la Comisión Nacional.

13. Oficio AEFM/CAJyT/0364/2022 de 26 de abril de 2022, por el cual la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFM informó a la Dirección General de Actualización Normativa, Cultura de la Legalidad y Transparencia sobre la atención a la solicitud de información dirigida por la Comisión Nacional, sin anexos.

14. Oficio DGANCLYT/DPJ/DH/26091/2022 de 04 de mayo de 2022, por el cual la Dirección General de Actualización Normativa, Cultura de la Legalidad y Transparencia de la SEP, recibió el 12 de mayo de 2022, al que adjuntó:

14.1. Oficio AEFM/CAJyT/0364, suscrito el 26 de abril de 2022, por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFM, recibido el 3 de mayo de la presente anualidad.

14.2. Oficio AEFM/CAJ/DJC/SAPL/0829/2022, suscrito el 11 de abril de 2022, por la Subdirección de Asuntos Penales y Laborales en la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFM.

14.3. Oficio AEFM/CAJ/DJC/SAPL/2164/2022, suscrito el 13 de septiembre de 2018, por la Subdirección de Asuntos Penales y Laborales en la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFM.

14.4. Memorandum AEFCM/DGA/DGARH/DNRL/2363/2018, signado el 21 de septiembre de 2018, por la Dirección General de Administración de la AEFCM.

14.5. Memorandum AEFCM/DGA/DGARH/DNRL/SP/2129/2018, signado el 12 de octubre de 2018, por la Subdirección de Planeación en la Dirección General de Administración de la AEFCM.

14.6. Oficio AEFCM/CAJyT/DJC/SAPL/329/2020 de fecha 10 de febrero de 2020, por la Subdirección de Asuntos Penales Laborales en la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFCM.

14.7. Oficio AEFCM/CAJT/DJC/SAPL/1376/2020 de fecha 10 de febrero de 2020, por la Subdirección de Asuntos Penales Laborales en la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFCM.

14.8. Oficio AEFCM/CAJyT/DJC/SAPL/754/2021 de fecha 27 de mayo de 2021, por la Subdirección de Asuntos Penales Laborales en la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFCM.

14.9. Oficio AEFCM/CAJ/DJC/SAPL/691/2021 de fecha 2 de agosto de 2021, signado por la Dirección Jurídico Contencioso en la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFCM.

14.10. Oficio AEFCM/UAF/DGARH/DNyRL/NL/4243/2021 de fecha 7 de octubre de 2021, signado por la Dirección de Normatividad y Relaciones Laborales en la Unidad de Administración y Finanzas de la AEFCM.

14.11. Oficio AEFCM/UAF/DGARH/DNyRL/NL/5448/2021 de fecha 29 de noviembre de 2021, signado por Subdirección de Asuntos Penales Laborales en la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFCM.

14.12. Copia simple del JL.

15. Oficio AEFCM/CAJyT/UAMASI/DH/V6/1690/2022 de fecha 25 de mayo de 2022, firmado por la Unidad de Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil en la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFCM.

16. Oficio AEFCM/CAJyT/0798/2022 de fecha 31 de mayo de 2022, firmado por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la AEFCM.

17. Oficio 11/OIC/AQDI/598-AD/2022 de fecha 18 de julio de 2022, signado por la Dirección de Atención Directa del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control de la SEP, en el que se refirió que no se encontró antecedente de algún procedimiento iniciado.

18. Oficio OIC-AEFCM/AQ/5262/2022 de fecha 28 de julio de 2022, signado por el Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la AEFCM.

19. Acta Circunstanciada del 7 de octubre de 2022, en la que se hizo constar reunión con personal de la AEFCM.

20. Acta Circunstanciada del 13 de octubre de 2022, en la que la AEFCM remitió Oficio AEFCM/CAJT/DJC/SAPL/2474/2022 de fecha 12 de octubre del presente año, mediante el cual se solicitó se realice el pago a QV, y así como evidencia de su reinstalación.

21. Acta Circunstanciada de 20 de octubre de 2022, en la que se hizo constar reunión con personas servidoras públicas de SEP.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

22. El 15 de junio de 2016, QV interpuso demanda laboral ante el TFCA contra la SEP con motivo de un presunto despido injustificado, a lo cual correspondió la emisión del respectivo laudo el 21 de agosto de 2017, a través de la Séptima Sala del referido tribunal. Ante ello, la SEP promovió amparo, mismo que le fue negado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, quedando firme el 6 de junio de 2018.

23. El 7 de agosto de 2018, el TFCA dictó el primer acuerdo de requerimiento de cumplimiento del laudo, en el cual se ordenó a la SEP la reinstalación, así como el pago de los salarios caídos e incrementos salariales, cuya diligencia actuarial se programó para el día 25 de septiembre de 2018. Ante ese requerimiento, la SEP exhibió el oficio AEFM/CAJ/DJC/SAPL/2164/2018 de fecha 13 de septiembre de 2018, dirigido a la Dirección de Normatividad y Relaciones Laborales, solicitando se realice el nombramiento para estar en condiciones de dar cumplimiento al laudo, respecto de las cuantificaciones económicas, tal y como se desprende en el resolutive segundo del laudo de 31 de agosto de 2017, lo cual deberían resolverse por vía incidental, por lo que la SEP argumentó estar en espera de documentación, por lo que no dio cumplimiento a lo solicitado.

24. Posterior a la presentación de las propuestas de planillas de liquidación de ambas partes, por resolución incidental del 7 de mayo de 2019, la Séptima Sala del TFCA resolvió el incidente de liquidación respectivo, condenando a la SEP al pago en favor de QV de salarios caídos e incrementos salariales, quedando firme

mediante acuerdo plenario del 25 de noviembre de 2019. Derivado de lo anterior, se dictó auto de ejecución de cumplimiento de laudo, programándose la respectiva diligencia actuarial para el 11 de febrero de 2020, en la cual la SEP manifestó que se encontraba realizando las gestiones internas para dar cumplimiento.

25. El 25 de noviembre de 2019, se realizó el segundo requerimiento emplazando la diligencia para el 11 de febrero de 2020, apercibiendo a la autoridad con una multa, con fundamento en los artículos 148 y 150 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Durante el desarrollo de la diligencia de fecha 11 de febrero de 2020, la SEP refirió solicitar nuevamente a la Dirección de Normatividad y Relaciones Laborales en el cual se piden las diferentes cantidades, así como los trámites necesarios para dar cumplimiento al laudo, señalando nuevamente encontrarse realizando las gestiones internas para dar cumplimiento.

26. El 10 de agosto de 2020, se programó un tercer requerimiento de cumplimiento de laudo, a fin de llevarse a cabo el 10 de noviembre de dicho año, respondiendo la SEP nuevamente encontrarse realizando gestiones administrativas para tal fin.

27. Conforme a lo anterior, el 6 de abril de 2021, se emitió un nuevo acuerdo de cumplimiento de laudo, programando la audiencia correspondiente el 21 de septiembre de 2021, nuevamente sin resultados favorables.

28. Con fecha 22 de octubre de 2021, se dictó el requerimiento de pago del citado laudo, y se programó la diligencia actuarial para el 2 de febrero de 2022, en la cual la SEP señaló ya contar con los elementos necesarios para la emisión del nombramiento y orden de presentación respectivos, que era necesario remitirlos a la Subdirección de asuntos penales y laborales para proceder a la reinstalación, por que nuevamente no se realizó la ejecución del multicitado laudo.

29. Con fecha 13 de octubre de 2022, la SEP remitió evidencia de la reinstalación de QV.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

30. Del análisis a las evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2021/8603/Q**, en términos del artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los precedentes de esta Comisión Nacional, criterios jurisprudenciales de la SCJN y la CrIDH, al igual que resoluciones del Comité DESC y otros organismos internacionales, se dispone de elementos que acreditan violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y acceso a la justicia en agravio QV, por actos y omisiones atribuibles a la SEP.

31. Para los efectos del análisis de las irregularidades u omisiones administrativas objeto de estudio, lo anterior, debido a que la AEFCM es un órgano desconcentrado de la SEP, por lo que de acuerdo con el artículo 46 de Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública le está jerárquicamente subordinada. La AEFCM se encarga de la prestación de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, normal y para adultos en escuelas con sostenimiento Público, además de que supervisa el funcionamiento de las escuelas privadas. Cuenta con facultades específicas y competencias decisorias que le permiten generar mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios en la entidad, impulsando y garantizando una educación pública laica, gratuita y obligatoria, con calidad y equidad.¹

¹ Antecedentes AEFCM, disponible en:
https://www.aefcm.gob.mx/quienes_somos/aefcm/index.html.

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

32. 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.

33. Esta Comisión Nacional manifiesta su absoluto respeto a las decisiones que los órganos jurisdiccionales adopten en ejercicio de su potestad de impartir justicia, en aras de su independencia e imparcialidad, sin que ello implique que esta Comisión Nacional 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.

34. Por la omisión de cumplimiento a laudos en casos análogos al presente, consta la Recomendación General 41/2019, además de las recomendaciones 33/1991, 16/1995, 6/1996, 33/1996, 30/1999, 68/1999, 82/1999, 104/1999, 31/2000, 4/2001, 11/2001, 5/2002, 18/2002, 21/2007, 19/2009, 2/2010, 40/2010, 69/2010, 12/2012, 14/2019, 42/2019, 89/2019, 90/2019, 64/2020, 65/2020, 71/2020, 79/2020, 16/2021,

23/2021, 73/2021, 77/2021, 78/2021, 125/2021, 135/2021, 20/2022, 35/2022, 42/2022, 47/2022, 88/2022, 110/2022, 115/2022 y 140/2022, 171/2022 y 175/2022 de esta Comisión Nacional. En ellas se ha considerado que el incumplimiento a los laudos se considera una omisión de naturaleza administrativa, por lo que constituye una violación de derechos humanos.

35. Los laudos del TFCA que resulten favorables a los trabajadores requieren ser cumplidos para que se respeten y garanticen los derechos humanos, particularmente, los derechos laborales y de acceso a la justicia. En caso contrario, las Comisiones de Derechos Humanos tienen la facultad para investigar y proceder, a efecto de que las autoridades administrativas responsables acaten los laudos en sus términos.

36. Este criterio se plasmó en la Recomendación 8/2015, documento en el cual esta Comisión Nacional sostuvo que

[...] al no cumplirse los actos a que fue condenada una autoridad y estando firme la resolución correspondiente, se advierte una clara omisión de carácter administrativo que constituye una violación a la adecuada administración de justicia, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [el cual precisa] que las leyes locales y federales establecerán los medios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales.²

37. Esta Comisión Nacional tiene plena competencia jurídica para conocer del caso particular, en tanto que la SEP tiene la obligación, de acuerdo al ámbito de su competencia, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de V, proveyendo a la brevedad el total cumplimiento del laudo emitido en su favor; de

² CNDH Recomendación 8/2015, “Sobre el recurso de impugnación de V1 y V2, interpuesto por la recomendación local aceptada por el Ayuntamiento de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, pero sin pruebas de cumplimiento”, del 12 de marzo de 2015, párrafo 39.

modo que, tomando en cuenta lo expuesto en esta Recomendación, lo apliquen a casos que tengan similitud en apego a los principios previstos en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual:

Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

A. Derecho humano a la seguridad jurídica

38. Como lo estableció esta Comisión Nacional en su Recomendación General 41, *“cuando el laudo adquiere el carácter de cosa juzgada, éste deberá ser cumplido en los plazos y términos que fije la ley. Con particular énfasis en los casos en que es algún órgano o instancia pública la destinataria del mismo,”*³ aspecto que al no obverse en el caso, actualiza una violación al derecho humano a la seguridad jurídica, pues como se ha observado, la SEP ha incurrido en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento al laudo emitido en su contra por la Séptima Sala del TFCA, desde el 21 de agosto de 2017, sin atenderse los requerimientos dirigidos para la ejecución de la resolución emitida.

39. El derecho humano a la seguridad jurídica está reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, al igual que en disposiciones de fuente internacional como los numerales 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 10 de la

³ CNDH, Recomendación General 41, *“Sobre el caso de 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”*, 14 de octubre de 2019, párrafo 144.

Declaración Universal de Derechos Humanos, al igual que I y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

40. En principio, la seguridad jurídica reviste de una gran importancia por constituir la base de todo Estado de derecho, como en el propio respeto, protección y garantía de los derechos humanos, al implicar un límite a la actividad estatal, que se materializa en el conjunto de requisitos que deben observarse en todas las instancias a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto estatal que pueda afectarlos.

41. La Comisión Nacional ha afirmado que *“la seguridad jurídica [...] es un atributo que tiene toda persona al vivir dentro de un Estado de Derecho, es decir, bajo la tutela de un ordenamiento jurídico que imponga sin duda alguna los límites de las atribuciones de cada autoridad y su actuación no se debe regir de ninguna manera de forma arbitraria o caprichosa, sino que ésta debe quedar restringida a lo que ordenan expresamente los artículos 14 y 16 constitucionales.”*⁴

42. Consecuentemente, cuando el Estado en su esfera gubernativa no ejerce sus facultades, de forma abusiva, omisa o arbitraria, deja en situación de vulnerabilidad a las personas, generando escenarios propicios para la violación a los derechos humanos, al no facilitar condiciones garantes que permitan asegurar su goce o disfrute o, en su caso, la ineficacia de los mecanismos de tutela encaminados a respetar, proteger, promover y asegurar los referidos derechos.

43. En el mismo sentido, la relevancia del derecho humano a la seguridad jurídica *“derecho radica en la tranquilidad de la ciudadanía en que la actuación de los entes públicos no es discrecional y que sus actos se ajustarán a normas concretas y,*

⁴ CNDH, Recomendación 25/2016, *“Sobre el Recurso de Impugnación de R, por violación a su Derecho a la Seguridad Jurídica y a la Legalidad”*, 30 de mayo de 2016, párrafo 31.

*fundamentalmente, de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente*⁵, es decir, es la garantía de que las normas se apliquen a determinados supuestos de hecho, y que la materia regulada por las normas continuará recibiendo las mismas soluciones jurídicas en todos los casos.

44. Debe aclararse que además de concretarse a través de la legalidad, el derecho humano a la seguridad jurídica involucra distintas perspectivas en la relación entre la actuación de las autoridades y las personas, tal como se ha explicitado ampliamente en la *“Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”* adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la Ciudad de Panamá el 18 y 19 de octubre de 2013, que ejemplifica dicho vínculo en términos de una buena administración pública.

45. De acuerdo con el documento mencionado, la buena administración pública se sustenta en una serie de principios, entre los que destacan: i) racionalidad en la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales; ii) seguridad jurídica, previsibilidad, claridad y certeza normativa, en cuya virtud la administración pública se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas; iii) buena fe, en cuya virtud las autoridades y los ciudadanos presumirán el comportamiento legal y adecuado de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes; iv) celeridad, resolviendo los procedimientos en un plazo razonable que será el que corresponda de acuerdo con la dotación de personas; v) debido proceso, esto es, que actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en los ordenamientos, y v)

⁵ *Ibidem*, párrafo 32.

proporcionalidad, conforme al cual las decisiones o actuaciones administrativas deberán ser adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, dictándose en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses en presencia y evitándose limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido.

46. Dicho enfoque da cuenta de la relevancia de la seguridad jurídica al considerar los principios de la buena administración que deben imperar en todo acto de autoridad, más allá de requisitos esenciales como la fundamentación y motivación, lo que resulta afín con la necesidad de que las autoridades, ante actos, irregularidades u omisiones constitutivas de violaciones a los derechos humanos, adopten medidas para atender, evitar o suprimir tales afectaciones, es decir, que actúen bajo una debida diligencia.

47. En reiteradas ocasiones, esta Comisión Nacional ha advertido la importancia de que las instancias garantes, ante actos, irregularidades u omisiones constitutivas de violaciones a los derechos humanos, adopten medidas necesarias, efectivas y razonables para atender, evitar o suprimir tales afectaciones.⁶ Asimismo, se ha caracterizado a la debida diligencia como un concepto con implicación en diversas materias del ámbito administrativo, como el régimen de concesiones, evaluación de

⁶ CNDH, *Recomendación 43/2015: “Sobre el caso de la violación a los derechos a la libre autodeterminación y al debido proceso, en agravio de V1 y V2, indígenas yaquis”,* 30 de noviembre de 2015; *Recomendación 34/2018: “Sobre el caso de la construcción del libramiento de la autopista México-Cuernavaca, conocido como “paso exprés”, y posterior socavón ocurrido el 12 de julio de 2017, en Cuernavaca, Morelos, que derivó en violaciones a los derechos humanos de V1 a V7”,* 8 de octubre de 2018; *Recomendación 62/2018, “Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a la seguridad pública, medio ambiente, vivienda adecuada, salud y otros derechos humanos, por la explotación de carbón mineral en el Municipio de Sabinas”,* 22 de noviembre de 2018; al igual que *Recomendación 55/2020: “Sobre el caso de la vulneración a los derechos humanos a la vida y a la vivienda por la falta de debida diligencia en el mantenimiento de distancias seguras y protecciones adecuadas en las líneas aéreas de media tensión, que derivó en el fallecimiento de V1 por electrocución, en un inmueble de departamentos ubicado en Othón P. Blanco, Chetumal, Quintana roo, en agravio de V1 y su familiar QV”,* 20 de octubre de 2019.

impacto ambiental, instalaciones riesgosas e incluso planeación hídrica, e incluso la responsabilidad de empresas de régimen privado o público (en especial las encaminadas a la prestación de servicios públicos), además de interdependiente y transversal a los derechos humanos involucrados en cada caso particular.

48. A través de sus recomendaciones, la Comisión Nacional ha desarrollado ampliamente los alcances de la debida diligencia, entendida en principio como la necesidad de adoptar medidas necesarias y razonables ante situaciones de riesgo, para hacer extensivo ese concepto a la obligación de las autoridades de adoptar medidas necesarias, efectivas y razonables ante actos, irregularidades u omisiones que puedan configurar posibles violaciones a derechos humanos.⁷

49. En el presente caso, la falta de cumplimiento al laudo del Juicio Laboral ante dilaciones injustificadas que atentan el plazo razonable de ejecución, infringen el principio de debida diligencia, toda vez que es del conocimiento que dichas omisiones son constitutivas de violaciones a los derechos humanos, en el caso, al existir una resolución condenatoria y el conocimiento objetivo de que el incumplimiento es lesivo a la esfera jurídica de QV, sin demostrarse que la autoridad adopte medidas necesarias, efectivas o razonables para atender dichas vulneraciones.

50. Este criterio es extensivo a las acciones destinadas al cumplimiento de resoluciones por parte de autoridades, tanto en la perspectiva genérica de parte procesal, como en su carácter de órgano o instancia pública,⁸ pues como se ha señalado con anterioridad al no cumplirse los actos a que fue condenada una autoridad y estando firme la resolución correspondiente, se actualizan omisiones de carácter administrativo.⁹ Por lo que se reitera que, ante el cumplimiento de

⁷ Recomendación Puerto Morelos (142) párrafo 144.

⁸ CNDH Recomendación General 41, *cit.*, párrafo 144.

⁹ CNDH Recomendación 8/2015, *cit.*, párrafo 39.

resoluciones jurisdiccionales o procedimientos administrativos, las autoridades deben actuar en apego al criterio de debida diligencia, de suerte que irregularidades tendientes a la inejecución, máxime, cuando se trata de dilaciones infundadas que transgreden voluntaria u objetivamente los plazos razonables, suponen inobservancia de ese criterio extensible al derecho humano a la seguridad jurídica así como los principios de buena administración.

51. Para explicar lo anterior es detallar que, originalmente, la debida diligencia se introdujo en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, inicialmente bajo la perspectiva de “riesgos”, ámbito en el que la CrIDH y la CIDH han estudiado casos en los que se ha establecido que: “i) *las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para [...] un individuo o grupo de individuos determinado, y que ii) tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo*”.¹⁰

52. Como primer aspecto, se refiere al conocimiento de una situación de riesgo, categoría aplicable no sólo a dicho elemento, sino a cualquier violación de los derechos humanos, conforme a la obligación general investigar, sancionar y reparar tales afectaciones, por parte de la autoridad. Conocimiento ya sea de hecho, conforme a las atribuciones que tienen conferidas, o bien, que aún ante el desconocimiento de tales condiciones, éste les sea jurídicamente exigible. Al respecto, se destaca también que dicho conocimiento, no sólo se circunscribe al

¹⁰ CIDH, “*Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*”, 31 de diciembre de 2015, párrafo 84, y CrIDH, “*Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*”, Sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123. Asimismo, el criterio de la debida diligencia se ha analizado en otros casos como “*Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*”, Sentencia de 11 de mayo de 2007, “*Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*”, Sentencia de 26 de mayo de 2010, y el “*Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*”, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, por señalar algunos precedentes.

ámbito de las personas servidoras públicas involucradas, sino que engloba el propio órgano de la administración.

53. El conocimiento objetivo y de hecho no sólo de condiciones de riesgo sino cualquier violación a los derechos humanos se prevé por la CIDH en su informe “*Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*”, en el que dicho órgano sostiene que los alcances de la debida diligencia se inscriben en el ámbito de la responsabilidad objetiva de los Estados. Igualmente, la CrIDH en su Opinión Consultiva 23/2017, resolución en la cual se mencionó que:

[...] el deber de actuar con debida diligencia también corresponde, de manera general, a la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana a toda persona sujeta a su jurisdicción, según la cual los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos consagrados en la Convención, así como organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público.¹¹

54. Esta Comisión Nacional ha enfatizado que, el conocimiento objetivo de las violaciones a los derechos humanos, en primer lugar, en el conjunto de atribuciones formales y materiales que corresponde a las autoridades en cuestión, aunado a los insumos que se desprenden de su quehacer institucional.¹² En segundo lugar, de la

¹¹ CrIDH, Opinión Consultiva OC-23/17: “*Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”, solicitada por la República de Colombia, de 15 de noviembre de 2017, párrafo 59.

¹² CNDH, Recomendación 62/2018, cit. párrafos 690-693, y Recomendación 11/2018: “*Sobre las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, trabajo y agua contra QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, por la transmisión irregular del título de concesión otorgado a favor de la unidad de riego de la cuarta ampliación del ejido Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas*”, 20 de abril de 2018, párrafos 87-90.

información generada con motivo de los procedimientos administrativos o intervención como parte procesal.¹³

55. El segundo aspecto de la debida diligencia implica que las autoridades (personas servidoras públicas y/o órganos de la administración) adopten medidas necesarias y razonables para evitar, prevenir, e incluso investigar las violaciones a los derechos humanos conforme a las atribuciones que tienen conferidas, faltando a dicho deber cuando aquellas se omitan o adopten insuficientemente.

56. La Comisión Nacional advierte que las medidas necesarias y razonables no se materializan en un acto concreto, sino que engloban todos aquellos actos o procedimientos administrativos encaminados a atender y cesar las violaciones a los derechos humanos. Sobre esta base, el conocimiento por parte de las autoridades de una condición de riesgo real e inmediato (o su desconocimiento), y la omisión de adoptar las medidas necesarias y razonables para prevenir, cesar o evitar dicho estado lesivo, son elementos definitorios de violaciones a los derechos humanos por falta de debida diligencia.

57. Aunque se ha relacionado paradigmáticamente con la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos, la debida diligencia es también indispensable para la observancia de las demás obligaciones generales que establece el artículo 1 de la Constitución Política, en cuanto al deber de las autoridades de ajustar su actuación a los derechos humanos y abstenerse de violarlos (obligación de respetar); prevenir, sancionar e investigar cualquier afectación proveniente de particulares que, por omisión de las autoridades, implique una violación a los derechos humanos (obligación de proteger); establecer, ejercer y acatar los mecanismos para su protección o salvaguarda (obligación de garantizar); y, difundir

¹³ CNDH, *Recomendación 62/2018, cit.*, párrafo 361.

el conocimiento sobre los derechos humanos entre los funcionarios y población en general (obligación de promover).

58. Asimismo, los alcances de la debida diligencia abarcan también a las demás obligaciones de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en la medida que no sólo conlleva a evitar (prevenir) futuras violaciones a los derechos humanos, sino también a investigar las violaciones que se observen, su cesación, al igual que establecer mecanismos para atender las consecuencias de un actuar ilícito o indebido, como incluso se reconoce en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas.¹⁴

59. Además del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, la debida diligencia se ha analizado dentro del Sistema Universal, particularmente en los "*Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar*", adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 16 de junio de 2011, analizados en diversas Recomendaciones.¹⁵

¹⁴ "Artículo 5. Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: [...]"

Debida diligencia. - El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.

El Estado deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente Ley, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas".

¹⁵ CNDH, *Recomendación 34/2018*, cit.; *Recomendación 15/2018*: "Sobre el caso de las violaciones a diversos derechos humanos por actos de trata de personas en agravio de jornaleros indígenas de origen mixteco en condiciones de vulnerabilidad localizados en un ejido del municipio de Colima, Colima", del 30 de abril de 2018; *Recomendación 62/2018*, cit.; y *Recomendación General 34*: "Sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad de las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, y su relación con el pleno goce y ejercicio de sus derechos humano", del 14 de noviembre de 2018.

60. Dichos principios son igualmente comprensivos para entender la debida diligencia que corresponde a las autoridades en materia de derechos humanos, con mayor razón, en el caso de empresas de propiedad o bajo control estatal. Particularmente el Principio 17 de dicho documento establece que:

Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, [se debe] proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. La debida diligencia en materia de derechos humanos:

a) Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que [se] haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados [...];

b) Variará de complejidad en función del [órgano administrativo en cuestión], el riesgo de graves consecuencias negativas sobre los derechos humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones;

c) Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional [...].

61. Un aspecto primordial en los comentarios al Principio 17 corresponde a la definición de riesgos para los derechos humanos, entendidos como “*las posibles consecuencias negativas de las actividades [...] sobre los derechos humanos*”, distinguiendo entre impactos potenciales (correlativos a medidas de prevención o mitigación), y reales o producidos (correlativos a medidas de remediación o

reparación, que establece el Principio 22), integrados a través de diversos esquemas de gestión de riesgos e impactos, que permitan demostrar que se *“tomaron todas las medidas razonables para evitar cualquier participación en una supuesta vulneración de los derechos humanos”*.

62. De acuerdo con el Principio 18, la identificación o conocimiento objetivo de las condiciones de afectación o riesgo —es decir, cuando se establece que *“las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato”*—, implica *“evaluar el contexto de derechos humanos antes de emprender una actividad”*, por ejemplo, a través de los siguientes escenarios: *“identificar a los posibles afectados; catalogar las normas y cuestiones pertinentes de derechos humanos; y proyectar las consecuencias de la actividad propuesta [...] sobre los derechos humanos de las personas identificadas”*.

63. En el presente caso, se acreditó que las personas servidoras públicas adscritas a la AEFM de la SEP, debieron acatar el laudo emitido por el TFCA, a través de acciones tendientes al cumplimiento efectivo de dicha resolución, con apego a criterios de buena administración, particularmente los relativos a seguridad jurídica, previsibilidad, claridad y certeza normativa, buena fe, celeridad, debido proceso y proporcionalidad, en cumplimiento al principio de debida diligencia.

64. Si bien se manifestó a esta Comisión Nacional sobre la realización de diversas gestiones administrativas internas tendientes, en apariencia, al cumplimiento del laudo, se observa que tales acciones administrativas no tienen una implicación directa en la atención a la resolución del TFCA, sino que en gran medida obedecen a tácticas dilatorias tendientes al incumplimiento, en contravención a los criterios de cumplimiento efectivo que rigen la actuación de las autoridades.

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

66. La falta de cumplimiento efectivo al laudo emitido el 21 de agosto de 2017, evidencia también inobservancia al principio de debida diligencia, pues del marco jurídico que rige a la SEP y sus personas servidoras públicas se desprende el conocimiento objetivo de las afectaciones asociadas al incumplimiento de la resolución, no sólo por su carácter de parte procesal conminada a la observancia del laudo, sino el cumplimiento al principio de legalidad consignado en el derecho humano a la seguridad jurídica, además de los criterios de previsibilidad, claridad y certeza normativa, buena fe, celeridad, debido proceso y proporcionalidad, cuyo alcance se define en los siguientes términos de la *“Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”*:

15. Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa, en cuya virtud la administración pública se somete al Derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas.

16. En virtud del principio de proporcionalidad las decisiones administrativas deberán ser adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, dictándose en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses en presencia y evitando se limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido.

19. Principio de buena fe, en cuya virtud las autoridades y los ciudadanos presumirán el comportamiento legal y adecuado de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes

21. Principio de celeridad, en cuya virtud las actuaciones administrativas deberán realizarse optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en un plazo razonable que será el que corresponda de acuerdo con la dotación de personas y de medios materiales disponibles y de acuerdo con el principio de servicio objetivo al interés general, así como en función de las normas establecidas para tal fin.

24. El principio de debido proceso: las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en los ordenamientos superiores de cada uno de los países miembros, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

67. En la caracterización como autoridad sujeta a una resolución condenatoria, el conocimiento de las violaciones a los derechos humanos se verifica a través del cumplimiento a criterios del debido proceso, como la integración adecuada de los expedientes, allegarse de elementos suficientes, cumplimiento oportuno de gestiones en el ámbito de instrucción, juicio o ejecución, aunado a evitar estrategias procesales que se traduzcan en vulneraciones a terceros.

68. Ante ello, lejos de adoptarse las medidas necesarias y razonables tendientes al cumplimiento efectivo del laudo, se han esgrimido excepciones relativas a la necesidad de agotar diversas gestiones, supuestamente necesarias para estar en aptitud de cumplir la etapa de ejecución que, en modo alguno, expliquen la notoria dilación en atender lo resuelto a favor de QV.

69. Lo anterior, conlleva a violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica, al acreditarse un estado de vulnerabilidad motivado en el incumplimiento de las

obligaciones y facultades que corresponden a la SEP en su calidad de autoridad administrativa condenada al cumplimiento del laudo, dilaciones que, por su parte, se explican como la supuesta necesidad de atender gestiones administrativas que, en modo alguno, contribuyen a la atención efectiva de la resolución, ni al respeto o garantía de los derechos de QV.

B. Derecho humano de acceso a la justicia

70. Las dilaciones en el cumplimiento del laudo emitido a favor de QV, implican violaciones al derecho de acceso a la justicia, al superarse el plazo razonable para la atención de dicha resolución, aunado a que las excepciones esgrimidas por la SEP no evidencian que esos actos administrativos dentro de la etapa de ejecución contribuyan al cumplimiento efectivo de los derechos laborales involucrados, sino que en lo sustancial implican prácticas tendientes a dilatar la ejecución.

71. En el orden jurídico nacional, el derecho humano de acceso a la justicia está reconocido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política, y múltiples instrumentos internacionales, como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25, 3, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y I y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

72. El derecho humano en cuestión se refiere a la prerrogativa de las personas para acudir y promover ante las instituciones del Estado competentes, la protección a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelvan efectivamente sus pretensiones o los derechos que estime le fueron violentados. Así, hay tres modalidades de acceso a la justicia, en principio a través de actos jurisdiccionales, de procuración y de actos o procedimientos administrativos emitidos por las autoridades.

73. La Comisión Nacional ha reiterado que, bajo cualquiera de las modalidades mencionadas, el derecho de acceso a la justicia no sólo se agota en el planteamiento, trámite y resolución de los procesos o procedimientos que dicha prerrogativa involucre,¹⁶ sino que comprende la satisfacción de elementos como el debido proceso, la ejecución de las diligencias procedentes, el respeto a los derechos de las partes involucradas, exhaustividad, sustanciación expedita, debida diligencia, entre otros factores que resulten indispensables para brindar una tutela efectiva, por lo que no se trata de una enumeración limitativa, sino que incluso pueden considerarse los mencionados principios de la buena administración, de la referida “*Carta Iberoamericana*”.

74. Uno de los aspectos que dotan de efectividad al acceso a la justicia, es la debida diligencia que deben observar los órganos del Estado en los procedimientos en los que son competentes;¹⁷ la integración adecuada de los respectivos expedientes, allegarse de elementos suficientes, y, por supuesto, en garantizar los derechos de las partes involucradas, por lo que la omisión o insuficiencia en la observancia de dichos parámetros, configura violaciones al derecho humano de acceso a la justicia. Tal consideración, en el ámbito de la obligación de respeto, es extensiva a supuestos en los cuales las autoridades funjan no sólo como resolutoras de los procesos o procedimientos, sino en calidad de parte, con mayor razón en la atención o cumplimiento a resoluciones del ámbito administrativo o jurisdiccional.

75. Respecto del acceso a la justicia, la Comisión Nacional ha sostenido que ese derecho humano no sólo “*se traduce únicamente en un mero derecho de acceso formal a la jurisdicción, sino que involucra una serie de parámetros (competencia,*

16 CNDH, *Recomendaciones 64/2016* de 16 de diciembre de 2016; *67/2016* de 28 de diciembre de 2016; *Recomendación 13/2017* de 30 de marzo de 2017; y *37/2017* de 8 de septiembre de 2017.

17 CNDH, *Recomendación 37/2017*, *cit.*, párrafos 113 y 114.

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.”¹⁸

76. 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 Humanos.¹⁹

77. Esta Comisión Nacional, en la Recomendación General 41, *Sobre el caso de 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 del 14 de octubre de 2019* ha señalado en el párrafo 153: *“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 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.”*

78. En el presente caso, se vulnera el derecho de acceso a la justicia ante la omisión por parte de la SEP, de ejercer con prontitud las atribuciones que le son conferidas

¹⁸ Recomendación 5/2016, *cit.*, párrafo 49.

¹⁹ CIDH, *Informe No. 110/00: Caso 11.800 “César Cabrejos Bernuy vs Perú”*, 4 de diciembre de 2000, párrafos 29 y 30.

para reinstalar a QV en su trabajo, así como el pago de salarios caídos e incrementos salariales en cumplimiento al laudo, así como actualizaciones correspondientes. Lo cual, como se ha detallado con anterioridad, implica contravención a los principios de debida diligencia y buena administración que recaen a esa autoridad administrativa en su calidad de parte procesal responsable.

79. Como se señala en el desarrollo de los requerimientos de cumplimiento emitidos el 7 de agosto de 2018, 25 de noviembre de 2019, 10 de agosto de 2020, 6 de abril de 2021 y 22 de octubre de 2021, y sus respectivas diligencias, no fue posible cumplir tales determinaciones, aunque el TFCA realizó los apercibimientos correspondientes, argumentando en cada ocasión la SEP, la necesidad de realizar gestiones administrativas correspondientes para poder dar cumplimiento, mismas que en modo alguno tienen sustento como excepciones para propiciar dilaciones en la etapa ejecutiva de la resolución.

80. Entre los elementos que implican el cumplimiento del acceso a la justicia, en la perspectiva de la autoridad resolutora o parte en procesos y procedimientos se encuentra la observancia de los plazos o términos previstos en las normas dictadas por el legislador, cuya atención forma parte del plazo razonable, como condición para un efectivo acceso a la justicia.

81. 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. Estas consideraciones son extensivas al ámbito de ejecución de las sentencias, laudos o resoluciones, en la cual es evidente que toda acción tanto del órgano resolutor como las partes involucradas deben sujetarse al

criterio de plazo razonable, además de oportunidad y justificación de toda acción destinada al cumplimiento, claro está, sin que éstas representen dilaciones.

82. Los mecanismos de garantía y, en general, el acceso a la justicia dejan de ser efectivos si hay una demora prolongada en la ejecución o cumplimiento de fallos, ante lo cual se actualiza una violación a ese derecho humano, como lo sostuvo la CrIDH en el “Caso López Álvarez vs Honduras”, al sostener que *“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.”*²⁰

83. En relación con la afectación generada en la situación jurídica de QV en el proceso, se ha traducido en que, QV dejó de laborar y de percibir los emolumentos a que tenía derecho, con mayor razón, al no ser pagados los salarios caídos y las prestaciones reclamadas, y retrasar la reinstalación, como acción principal reclamada, impidiéndoselo con ello el acceso a un nivel de vida adecuado y a la realización de su proyecto de vida.

84. El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, contempla el nivel de vida adecuado como aquel que le asegura tanto a la persona como a su familia: *“la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*.

85. Esta Comisión Nacional destaca el hecho de que, el acatamiento de una resolución de carácter jurisdiccional no puede estar supeditado a la voluntad o discrecionalidad de quien tenga la obligación de cumplirlo, ya que cuando éstas no se cumplen, el plazo razonable es vulnerado, por lo que continúa la afectación de

²⁰ CrIDH, “Caso López Álvarez vs Honduras”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1º de febrero de 2006, párrafo 128.

los derechos humanos de V, situación que debe ser reparada sin mayor dilación. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro *SENTENCIAS. SU CUMPLIMIENTO ES INELUDIBLE*, la cual refiere que:

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.²¹ (énfasis añadido)

86. La CrIDH, en el caso “*Acevedo Jaramillo y otros contra Perú*”, sentencia del 7 de febrero de 2006, párrafo 217, destacó que “... *el Tribunal ha establecido que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento*”.²²

87. La justificación por parte de la SEP en cuanto a requerir diversas gestiones administrativas necesarias para, supuestamente, dar atención al laudo, derivan en acciones tendientes a no facilitar un cumplimiento efectivo del laudo y, en ese tenor, incumplir el plazo efectivo para el respeto del derecho humano de acceso a la justicia de QV, con mayor razón al considerarse que la resolución de mérito data del 21 de agosto de 2017, sin que en el caso sea dable justificar que el cumplimiento deba considerarse a partir de que el laudo adquiriera la calidad de cosa juzgada, situación jurídica que data de junio de 2018.

²¹ Tesis común, Semanario Judicial de la Federación, agosto de 1999, registro: 193495.

²² CrIDH, “*Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de febrero de 2006, párrafo 157.

V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

88. De las evidencias analizadas, esta Comisión Nacional acreditó violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y acceso a la justicia, a partir de lo cual corresponde a las instancias competentes la determinación de la responsabilidad a que diera lugar, en lo particular, corresponde a las personas servidoras públicas adscritas a la SEP y la AECM, por incumplimiento a las obligaciones contenidas en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, de la Constitución Política; y los numerales 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 7, fracción VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin perjuicio de aquéllas que derivan en lo sustancial del incumplimiento al laudo emitido por el TFCA.

89. Esta Comisión Nacional tuvo por acreditada una Responsabilidad Institucional por parte de la SEP, pues las omisiones señaladas a lo largo de la presente Recomendación han impedido el pago de salarios caído e incrementos salariales, tal como lo ordenó el TFCA, al resolver el juicio laboral, mediante el laudo del 21 de agosto de 2017, lo que derivó en la vulneración de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, así como al acceso a la justicia y al plazo razonable.

90. Al realizar un estudio lógico-jurídico a las evidencias expuestas, esta Comisión Nacional acreditó que la actuación de las personas servidoras públicas adscritas a la AEFM, no se apegaron a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público y los obligaba a cumplir con la debida diligencia en el servicio que tenían encomendado y abstenerse de cualquier

acto u omisión que cause la deficiencia en el servicio, conforme lo disponen los artículos 108, párrafos tercero y cuarto y 109, fracción III, de la Constitución Política Federal; 7, párrafo primero, fracciones I, VI y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

91. Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional considera necesario que se investigue la actuación de las personas servidoras públicas adscritas a la AEFCEM, que por actos u omisiones posteriores al 21 de agosto de 2017, han dejado de conducirse con rectitud, omitiendo reinstalar a QV, en cumplimiento a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen; pues se advierten probables conductas u omisiones constitutivas de responsabilidades, las personas servidoras públicas tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución Política; actuar conforme al marco jurídico inherente a su empleo, cargo o comisión, conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones; cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

92. Una de las vías previstas en el Sistema Jurídico Mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1, párrafo tercero, 4 párrafo cuarto, 102 apartado B, 108 y 109 de la Constitución Política; 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 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.

93. En este sentido, conforme a los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 7, fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas; existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de compensación, rehabilitación, satisfacción y medidas de no repetición.

94. De igual manera, los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* y en diversos criterios de la CrIDH, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición, obligación de investigar los hechos así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

95. Asimismo, el *“Caso Espinoza González vs. Perú”*, la CrIDH enunció que: *“[...] toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado [...] las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones*

*declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos [...]”.*²³

96. En relación con el deber de prevención, la CrIDH ha juzgado que: “[...] *abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...]”.*²⁴

97. En el presente asunto, se acreditó que la SEP incurrió en violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y acceso a la justicia en agravio de QV, derivado de dilaciones injustificadas para dar cumplimiento al laudo emitido en su contra por el TFCA desde el 21 de agosto de 2017, sin atenderse los requerimientos dirigidos para la ejecución de la resolución emitida, por lo que se considera procedente establecer la reparación del daño ocasionado en los términos siguientes:

A. Restitución

98. El artículo 27, fracción I, de la Ley General de Víctimas dispone que la restitución tiene como finalidad restablecer el estado previo a la violación de los derechos humanos. A su vez, el numeral 61 de ese ordenamiento señala que, entre otras, las medidas de restablecimiento pueden comprender el goce y ejercicio de los derechos conculcados, al igual que la devolución de los bienes o valores propiedad de las víctimas, incluyendo sus frutos y accesorios.

²³ CrIDH, *Caso Espinoza González Vs. Perú*, sentencia 20 de noviembre de 2014, párrafo 377.

²⁴ CrIDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 175.

99. La SEP, deberá adoptar de manera inmediata las medidas y gestiones tendientes al cumplimiento a los términos y condiciones establecidos en el laudo dictado por la Séptima Sala del TFCA el 21 de agosto de 2017, el pago en una sola exhibición de las prestaciones determinadas en esa resolución, considerando los salarios caídos y los incrementos salariales, al igual que actualizaciones, previstos por las resoluciones incidentales correspondientes. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio primero.

B. Garantías de no repetición

100. Conforme a los artículos 27, fracción V, y 74 fracciones VII y IX, de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición son aquéllas de carácter general o particular que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

101. Esta Comisión Nacional considera necesario que la SEP, dentro de los seis meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, diseñe e imparta un curso integral de capacitación al personal con atribuciones y funciones en materia de recursos humanos y defensa jurídica laboral en la AEFM, de manera particular a las personas servidoras públicas que se encargan de hacer cumplir los laudos en contra de la SEP, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales, sobre el derecho de acceso a la justicia en las perspectivas jurisdiccional administrativa, principios de buena administración y el principio de debida diligencia.

102. Dicho curso deberá ser impartido por especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que

dieron origen a la presente Recomendación, el referido curso deberá estar disponibles de forma digital y en línea, de manera que pueda ser consultados con facilidad. Derivado de ello, se deberán remitir a esta Comisión Nacional el registro de participantes, temario del curso que contenga objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, videos, evaluaciones, constancias o diplomas otorgados y número de horas de duración; lo anterior, como parte de las pruebas que acrediten su cumplimiento y en atención al punto recomendatorio segundo.

103. En consecuencia, a fin de restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, así como al acceso a la justicia y al plazo razonable, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a usted Secretaria de Educación Pública, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Una vez aceptada la presente Recomendación, adopte las medidas y realice las gestiones necesarias a efecto de dar cumplimiento a los términos y condiciones establecidos en el laudo dictado por la Séptima Sala del TFCA el 21 de agosto de 2017, considerando las prestaciones salariales caídos y los incrementos salariales, al igual que actualizaciones, previstos por las resoluciones incidentales correspondientes; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En los seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se diseñe e imparta un curso de capacitación funciones en materia de recursos humanos y defensa jurídica laboral en la AEFM, de manera particular a las personas servidoras públicas que se encargan de hacer cumplir los laudos en contra

de la SEP, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales sobre el derecho de acceso a la justicia en las perspectivas jurisdiccional administrativa, principios de buena administración y el principio de debida diligencia, el cual deberá ser efectivo para evitar la repetición de los mismos hechos del presente pronunciamiento. El curso deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y evaluaciones. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se designe a persona servidora pública de alto nivel, con facultades para tomar decisiones que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

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

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.

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, dentro de un término 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 personas servidoras públicas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello esta Comisión Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA