



RECOMENDACIÓN No. 125/2021

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

Ciudad de México, a 16 de diciembre de 2021

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

Distinguido Director General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 al 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2021/6827/Q**, relacionados con el caso de QV.

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



recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, la cual tiene el deber de dictar las medidas de protección correspondientes.

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

NOMBRE	ACRÓNIMO
Quejoso/Víctima	QV
Autoridad Responsable	AR
Juicio Laboral	JL

4. A lo largo del presente documento, la referencia a distintas instituciones, dependencias y ordenamientos se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

NOMBRE	ACRÓNIMO
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH, Organismo Nacional Comisión Nacional
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	JFCA
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS.

5. El 26 de julio de 2021, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de QV, en el que refirió que en el año 2003, presentó una demanda laboral en contra del ISSSTE, radicándose en la JFCA 21, dictándose laudo a su favor el 15 de febrero de



2010, condenando al ISSSTE a regularizar su salario y al pago de las diferencias generadas a través de los años en que duró el referido juicio; sin embargo a la fecha no se ha cumplido lo anterior, por lo que ha tenido que promover cinco incidentes de liquidación.

6. Con la finalidad de aclarar los hechos referidos en el escrito presentado, el 03 de agosto de 2021, personal de este Organismo Nacional entabló comunicación telefónica con QV, ocasión en la que amplió la información sobre los hechos materia de la queja y solicitó la intervención de esta Comisión Nacional a fin de que el ISSSTE dé cabal cumplimiento al laudo dictado a su favor.

II. EVIDENCIAS

7. Correo electrónico enviado por QV a este Organismo Nacional, recibido el 26 de julio de 2021, en el que señaló que en el año 2003, presentó una demanda laboral en contra del ISSSTE, la cual se radicó en la JFCA 21, dictándose laudo a su favor el 15 de febrero de 2010, en la que se condenó al ISSSTE a regularizar su salario y al pago de las diferencias generadas a través de los años en que duró el referido juicio; sin embargo a la fecha no se ha cumplido lo anterior.

8. Acta circunstanciada del 03 de agosto de 2021, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar que se entabló comunicación telefónica con QV, quien expresó que con motivo de la demanda presentada en contra del ISSSTE, se radicó el JL en la JFCA 21, la cual el 15 de febrero de 2010, dictó laudo a su favor, en el que se condenó al ISSSTE a regularizar su salario y al pago de las diferencias generadas a través de los años en que duró el referido juicio; sin embargo, a la fecha no se ha cumplido lo anterior.

9. Oficio 2712/2021, de 13 de septiembre de 2021, signado por la Presidenta de la JFCA 21, a través del cual brindó respuesta a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señalando diversas actuaciones llevadas a cabo dentro del JL, remitiendo la siguiente documentación:

9.1 Laudo del 15 de febrero de 2020, emitido en el JL, en el cual la JFCA 21 condenó al ISSSTE a pagar a QV las diferencias salariales y diversas prestaciones, que se generaron con motivo de su cambio de categoría, así como las que continuaran hasta la regularización de su salario correspondiente a su puesto.



9.2 Sentencia de incidente de liquidación del 06 de diciembre de 2011, emitida en el JL, en la cual la JFCA 21, determinó que el ISSSTE debía de pagar a QV las diferencias salariales y demás prestaciones por el periodo comprendido del 2002 al 2010.

9.3 Sentencia de incidente de liquidación del 24 de febrero de 2015, emitida en el JL, en la cual la JFCA 21, determinó que el ISSSTE debía de pagar a QV las diferencias salariales y demás prestaciones por el periodo comprendido del 2010 al 2012.

9.4. Sentencia de incidente de liquidación del 06 de diciembre de 2017, emitida en el JL, en la cual la JFCA 21, determinó que el ISSSTE debía de pagar a QV las diferencias salariales y demás prestaciones por el periodo comprendido del 2012 al 2015.

9.5 Sentencia de incidente de liquidación del 19 de junio de 2019, emitida en el JL, en la cual la JFCA 21, determinó que el ISSSTE debía de pagar a QV las diferencias salariales y demás prestaciones por el periodo comprendido del 2016 al 2018.

9.6 Sentencia de incidente de liquidación del 27 de mayo de 2021, emitida en el JL, en la cual la JFCA 21, determinó que el ISSSTE debía de pagar a QV las diferencias salariales y demás prestaciones por el periodo comprendido del 2018 al 2020.

10. Oficio número DNSyC/SAD/JSCDQR/DAQMA/5562-5/21, del 07 de octubre de 2021, mediante el cual la Jefa de Servicios de Conciliación y Dictaminación de Quejas y Reembolsos de la Subdirección de Atención al Derechohabiente del ISSSTE, dio contestación a lo solicitado por esta Comisión Nacional, anexando la siguiente documentación:

10.1 Oficio número ISS100.31.130.600.13.2256.09.2021, del 14 de septiembre de 2021, en el que AR1 manifestó que el motivo y/o impedimento por el que no se ha dado cabal cumplimiento al laudo dictado en el JL, es porque el salario y la categoría de los trabajadores del ISSSTE, lo determina la SHCP por conducto del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Ley Reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión; sin embargo a partir del 15 de febrero de 2010, fecha en que se dictó el laudo en el JL, el ISSSTE ha realizado las gestiones correspondientes ante

la Subdirección de Personal, a fin de regularizar el salario de QV; en este sentido, al informe rendido por AR1, se anexó lo siguiente:

10.1.1 Oficio HRM/SA/705.09.2021, del 07 de septiembre de 2021, por el que la Subdirectora Administrativa del Hospital Regional Mérida, solicitó a la Subdirectora de Personal del ISSSTE, proporcionara la tabla de equivalencias de plazas, a fin de determinar si se contaba con alguna con los requisitos necesarios para poder dar cumplimiento a lo que fue condenado el ISSSTE en el laudo dictado en el JL.

10.1.2 Correo electrónico del 07 de septiembre de 2021, por el que la Coordinadora de Recursos Humanos del Hospital Regional Mérida, solicitó por dicha vía, a la Subdirectora de Personal del ISSSTE, proporcionara la tabla de equivalencias de plazas, a fin de determinar si se contaba con alguna con los requisitos necesarios para poder dar cumplimiento a lo que fue condenado el ISSSTE en el laudo dictado en el JL.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

11. El 01 de julio de 2001, se le otorgó a QV el cambio de categoría de Asistente Administrativo al puesto de Administrativo Especializado en los Servicios de Laboratorio de Análisis Clínicos en el Hospital Regional Mérida del ISSSTE; sin embargo, el ISSSTE no hizo el ajuste salarial correspondiente, por lo que en el año 2003, QV presentó demanda laboral ante la JFCA 21, en la que reclamó el pago de las diferencias salariales generadas con motivo del cambio de categoría y la regularización del pago de su salario correspondiente a su nuevo puesto.

12. Una vez substanciado el procedimiento en el JL, el 06 de marzo de 2009, la JFCA 21, dictó el laudo respectivo, con el cual QV estuvo inconforme, por lo que presentó demanda de amparo misma que se radicó en el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y Administrativa del Décimo Circuito, dictándose sentencia el 28 de enero de 2010, la cual le fue favorable a QV.

13. Con motivo de lo anterior, el 15 de febrero de 2010, la JFCA 21 dictó laudo en el JL, en el cual se condenó al ISSSTE a pagar a QV las cantidades que se mencionan en dicha determinación por concepto de diferencias salariales y de compensación por riesgo profesional, salario y estímulos devengados por el día 22 de septiembre de 2002



y horas extras, así como a cubrirle a QV las cantidades que se siguieran generando por concepto de salario y de compensación por riesgo profesional a partir del mes de mayo de 2003 y hasta que se regularizara el pago correcto de los mismos. Así también se condenó al ISSSTE a pagar a QV las diferencias que se generaron por concepto de aguinaldo de los años 2002 y 2003, así como vacaciones y prima vacacional a partir del 08 de mayo de 2002, considerando el salario determinado en dicho laudo y las que se siguieran generando hasta que se regularizara el pago del salario de QV, en los términos de esa determinación. Igualmente se condenó al ISSSTE a cubrir a QV las cantidades correspondientes por concepto de diferencias en los estímulos de puntualidad, asistencia, desempeño y mérito relevante, así como las que le corresponderían considerando su salario a partir del 08 de mayo de 2002.

14. A partir de ese momento, la JFCA 21 ha dictado cinco sentencias de incidentes de liquidación en el JL, en las cuales se determinó que el ISSSTE debía de pagar a QV las diferencias salariales y demás prestaciones por el periodo comprendido del 2002 al 2020, lo cual ha sido cubierto por el ISSSTE a lo largo esos años, con lo que ha dado cumplimiento parcial al laudo dictado en el JL; sin embargo, hasta el momento el ISSSTE no ha regularizado el pago de salario de QV de acuerdo con su puesto de Administrativo Especializado.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

15. 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 esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH.

16. Lo anterior, con fundamento en el artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar violaciones a derechos humanos en agravio de QV, en razón de que el ISSSTE se ha negado a dar debido cumplimiento al laudo de referencia, de ahí que una vez analizado el expediente de queja junto con las evidencias, se concluye que se acreditan diversas violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica; al acceso a la justicia, así como al plazo razonable, que se desarrollan a continuación.



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

17. 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.

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

19. 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 estos se considera una omisión de naturaleza administrativa, por lo que constituye una violación de Derechos Humanos y, por tanto, esta Comisión Nacional es competente para conocer de quejas que se presenten contra tal incumplimiento.”*¹

20. Los laudos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje 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.

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.



De no ocurrir así, las Comisiones de Derechos Humanos tienen la facultad para investigar y proceder, a efecto de que las autoridades administrativas responsables acaten los laudos en sus términos.

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

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

23. Esta Comisión Nacional tiene plena competencia jurídica para conocer del caso planteado, mientras que el ISSSTE tiene la obligación de acuerdo al ámbito de su competencia, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de QV, proveyendo a la brevedad el total cumplimiento del laudo emitido a su favor el 15 de febrero de 2010 en el JL; de modo que, tomando en cuenta lo expuesto en esta Recomendación, lo apliquen a casos que tengan similitud en apego a los principios previstos en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual *“Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”*

² CNDH. Recomendación 89/2004 del 16 de diciembre de 2004, p.11.

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



B. Actuación del ISSSTE como autoridad responsable de cumplir el laudo dictado en favor de QV.

24. De conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el ISSSTE es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes; en virtud de lo cual el ISSSTE, es la autoridad responsable para dar cumplimiento al laudo emitido a favor de QV.

25. Mediante laudo del 15 de febrero de 2010, emitido en el JL, la JFCA 21 condenó al ISSSTE a pagar a QV las diferencias salariales y demás prestaciones, generadas con motivo de su cambio de categoría, así como las que continuaran hasta la regularización de su salario correspondiente a su puesto de Administrativo Especializado.

26. A través del oficio ISS100.31.130.600.13.2256.09.2021, del 14 de septiembre de 2021, AR1 manifestó que el motivo y/o impedimento por el que no se ha dado cabal cumplimiento al laudo dictado en el JL, es porque el salario y la categoría de los trabajadores del ISSSTE, lo determina la SHCP por conducto del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Ley Reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión; sin embargo a partir del 15 de febrero de 2010, en que se dictó el laudo en el JL, el ISSSTE ha realizado las gestiones correspondientes ante la Subdirección de Personal, a fin de regularizar el salario de QV.

27. AR1 argumentó que mediante el oficio HRM/SA/705.09.2021 y correo electrónico del 07 de septiembre de 2021, la Subdirectora Administrativa y la Coordinadora de Recursos Humanos ambas del Hospital Regional Mérida, solicitaron a la Subdirectora de Personal del ISSSTE, proporcionara la tabla de equivalencias de plazas, a fin de determinar si se contaba con alguna con los requisitos necesarios para poder dar cumplimiento a lo que fue condenado el ISSSTE en el laudo dictado en el JL.

28. Con lo anterior, se pone de manifiesto que la actuación de AR1 en el cumplimiento del laudo dictado en el JL el 15 de febrero de 2010, ha sido negligente e ineficiente, ya que a pesar de que AR1 informó que a partir de la mencionada fecha, el ISSSTE ha realizado las gestiones correspondientes ante la Subdirección de Personal, para



regularizar el salario de QV, lo cierto es que sólo exhibió un oficio y un correo electrónico ambos del 07 de septiembre de 2021, con lo cual se hace evidente que durante más de once años, el ISSSTE no ha realizado las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para dar cumplimiento total al laudo dictado en el JL.

29. Es preciso señalar que de acuerdo a lo establecido en las fracciones I y IV del artículo 42 del Reglamento Orgánico de las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, AR1 es responsable de representar al ISSSTE, a la Delegación, a las áreas administrativas y Centros de Trabajo Delegacionales para su defensa jurídica en todo tipo de gestiones judiciales, extrajudiciales y administrativas, y ante todo tipo de autoridades federales, estatales y municipales; así como, dar contestación oportuna y seguimiento a las demandas, denuncias y recursos del orden civil, penal, fiscal, administrativo y laboral que se presenten en contra del ISSSTE.

30. El artículo 92, párrafo tercero del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que: *[...] Las dependencias y entidades podrán utilizar los ahorros presupuestarios durante el ejercicio fiscal en que se generen para aplicarlos a programas y proyectos prioritarios. Adicionalmente, se podrán utilizar para cubrir obligaciones de pago previstas en leyes o derivadas del **cumplimiento de laudos...***

31. Lo anterior se traduce en la obligación de las autoridades del Estado mexicano no solo de cumplir con el gasto público, sino también de acatar las disposiciones que versan sobre una política acorde a brindar la mayor protección y garantía para las personas cuyos derechos humanos han sido vulnerados.

32. En el estudio *“Presupuesto Público y Derechos Humanos: Por Una Agenda para el Rediseño del Gasto Público en México”* elaborado por esta Comisión Nacional y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo–Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) señalaron que:

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

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

4

33. De igual manera, en el “*Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos*” realizado por este Organismo Nacional en conjunto con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, en noviembre de 2016, se estableció, con relación a la reforma Constitucional de 2011 que “*Retomando algunos conceptos mencionados en el primer capítulo del presente estudio, se reitera que la reforma incorpora a la Carta Magna los principios pro persona, de progresividad, prohibición de regresión y **máximo uso de recursos disponibles** (énfasis agregado). Con ello, **se reconoce la obligación de brindar la más amplia protección a los derechos de la persona** (énfasis agregado); se define una relación directa entre un punto de partida mínimo de cumplimiento del derecho y la obligación del Estado para garantizar su avance y progresión paulatina; lo que incluye elevar los recursos disponibles, y para ello su mejora, asignación y ejecución.”⁵*

34. En el presente caso, se advierte que AR1 no ha ejercido sus atribuciones para cumplir el laudo al que fue condenado el ISSSTE desde el 15 de febrero de 2010, al no efectuar las gestiones administrativas y presupuestales para regularizar el salario de QV que le corresponde de acuerdo con el puesto que desempeña.

35. Por lo anteriormente expuesto, la persona servidora pública adscrita al ISSSTE dejó de observar el contenido del precepto señalado, ya que ese Instituto tenía que cumplir con las obligaciones derivadas de la resolución emitida por la JFCA.

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

36. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad, garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la fundamentación y motivación de la

⁴ Cfr. CNDH-UNAM, julio de 2017, página 18, párr.3.

⁵ CNDH-UNAM, pág. 39, p. 3.

causa legal del procedimiento, de los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica.

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

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

39. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos a observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.”*⁶

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

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

⁶ Corte IDH. *“Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala”*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 10.

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



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

42. 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.

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 el párrafo 3 del artículo 2 se dispone que, además de proteger eficazmente los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Parte habrán de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar esos derechos.*”⁸

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 sancionan los derechos a un recurso efectivo y a la protección judicial, los cuales implican la obligación de los Estados partes de garantizar que toda persona cuyos derechos humanos hayan sido violados, esté en posibilidad de interponer un recurso efectivo, sencillo y rápido, además de velar porque las autoridades competentes cumplan toda decisión en la que se haya estimado procedente tal recurso.

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

⁸ Observación General No. 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “*Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*”, 26 de mayo de 2004, párr. 15.

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

47. Esta Comisión Nacional, en la Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, se ha pronunciado sobre este derecho, en el sentido de que *“El acceso a la justicia no se traduce únicamente en un mero derecho de acceso formal a la jurisdicción, sino que involucra una serie de parámetros (competencia, independencia e imparcialidad de los órganos de impartición de justicia y debido proceso, incluyendo la adopción de decisiones en un plazo razonable), [...] se trata de un derecho que implica elementos formales, sustantivos y que deben, además, ser efectivos.”*⁹

48. 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.¹⁰

49. En el presente caso, AR1 al no ejercer sus atribuciones para dar cumplimiento con el laudo al que fue condenado el ISSSTE desde el 15 de febrero de 2010, y en consecuencia no efectuar las gestiones administrativas y presupuestales para regularizar el salario de QV que le corresponde de acuerdo con el puesto que desempeña, tuvo como resultado la violación al derecho humano al acceso a la justicia en perjuicio de QV.

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

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

⁹ Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, página 16.

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



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. 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.

53. En el presente caso, la persona servidora pública adscrita al ISSSTE tiene la obligación de realizar todas aquellas acciones para cumplir con el laudo emitido el 15 de febrero de 2010 por la JFCA, en el que se resolvió condenar al ISSSTE al pago de las diferencias salariales y demás prestaciones hasta en tanto se regularizara el salario de QV, de acuerdo con el puesto que desempeña, a manera de que se protejan efectivamente los derechos declarados a favor de QV.

54. Ahora bien, el ISSSTE tiene la obligación legal de proteger y garantizar el derecho consignado a favor de QV, en el laudo del 15 de febrero de 2010, atendiendo al postulado establecido en el párrafo tercero del referido artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, debieron haber acatado sin dilación el cumplimiento del laudo en el plazo de setenta y dos horas siguientes a las que surtiera los efectos la notificación correspondiente, según el artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo, que en ese momento establecía lo siguiente:

“Artículo 945. Los laudos deben cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes en que surta efectos la notificación...”

55. El Estado está obligado a garantizar que las sentencias se cumplan en un **tiempo razonable**. Por lo tanto, los recursos y, en general, el acceso a la justicia dejan de ser efectivos, si hay una demora prolongada en la ejecución de los fallos y se viola así el derecho en cuestión, tal y como lo señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “*Caso López Álvarez vs Honduras*”: “*El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable; una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.*”¹¹

56. Respecto del cumplimiento del plazo razonable, la CrIDH, 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, había que considerar cuatro elementos: “*a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.*”¹²

57. En tal virtud, AR1 no realizó las acciones necesarias para cumplir en un plazo razonable la condena impuesta en el laudo emitido en contra del ISSSTE, lo que ha ocasionado que a QV no se le brinde la posibilidad de que se le restituyan sus derechos laborales; no obstante que la persona servidora pública adscrita al ISSSTE indicó haber realizado las gestiones correspondientes desde que se emitió el laudo el 15 de febrero de 2010.

58. Al respecto, AR1 exhibió el oficio HRM/SA/705.09.2021, del 07 de septiembre de 2021, por el que la Subdirectora Administrativa del Hospital Regional Mérida, solicitó a la Subdirectora de Personal del ISSSTE, proporcionara la tabla de equivalencias de plazas, a fin de determinar si se contaba con alguna con los requisitos necesarios para poder dar cumplimiento a lo que fue condenado el ISSSTE en el laudo dictado en el JL; exhibiendo así también, un correo electrónico del 07 de septiembre de 2021, enviado por la Coordinadora de Recursos Humanos del Hospital Regional Mérida, a la Subdirectora de Personal del ISSSTE, por el que solicitó lo mismo.

59. Este Organismo Nacional destaca el hecho de que, el acatamiento de una resolución de carácter jurisdiccional no puede estar supeditado a la voluntad o

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

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

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

60. 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

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

62. 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.

63. En el presente asunto, AR1 incumplió con la observancia del plazo razonable, al no acatar el laudo en el JL, toda vez que con un oficio y un correo electrónico del 07 de septiembre de 2021, pretendió justificar las gestiones administrativas para dar cumplimiento al laudo dictado en el JL, lo cual se traduce en violaciones a QV en su derecho de acceso a la justicia, ya que como está acreditado en el referido expediente, desde el 15 de febrero de 2010 se dictó un laudo a su favor, por lo que se evidencia que han transcurrido más de once años y el ISSSTE no ha dado total cumplimiento a dicha determinación; por lo tanto, se transgredió también su derecho al plazo razonable.

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



V. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS.

64. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la persona servidora pública adscrita al ISSSTE incurrió en responsabilidad institucional en el desempeño de sus funciones al no cumplir con la obligación de acatar el laudo del 15 de febrero de 2010, dictado por la JFCA 21.

65. De este modo, el laudo emitido por la JFCA 21, debió ser cumplido por personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE, en un plazo razonable, en virtud del cual el cumplimiento de dicha resolución, no puede quedar supeditado a la voluntad o discrecionalidad de personas servidoras públicas involucradas, por el contrario, deberá ser cumplido conforme las atribuciones y facultades que el orden jurídico aplicable al presente caso les otorga, atendiendo la obligación de salvaguardar los principios de disciplina, objetividad, profesionalismo, lealtad e integridad que le rige en el servicio público y de actuar con legalidad, honradez, imparcialidad, eficacia y eficiencia como servidores públicos, en términos de los artículos 7° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 7° de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En consecuencia, las autoridades correspondientes deberán iniciar la investigación administrativa respecto de los actos y omisiones de las personas servidoras públicas involucradas en la inejecución del laudo.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

66. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 1°, párrafos tercero y cuarto, 7°, fracción II, 26 y 27 de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren



ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

67. De conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7º, fracción II, 26 y 27 de la Ley General de Víctimas; existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral a través de las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición. A fin de que el ISSSTE esté 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.

68. Los artículos 27 y 61 de la Ley General de Víctimas, establecen que “la restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos”, por lo que el ISSSTE deberá realizar de manera inmediata las gestiones necesarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que sea regularizado el salario de QV, de acuerdo con la categoría y/o puesto que desempeña.

69. Esta Comisión Nacional es respetuosa de las determinaciones que emiten las autoridades jurisdiccionales, en este caso, del sentido del laudo emitido por la JFCA 21; sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos mientras el laudo no sea cabalmente cumplido se continúan violando los derechos de QV, por lo que a la brevedad el ISSSTE deberá obtener los recursos necesarios para regularizar el salario de QV, de acuerdo con la categoría y/o puesto que desempeña.

b) Medidas de satisfacción.

70. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer la dignidad de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción V, así como 27, fracción IV de la Ley General de Víctimas, estas medidas pueden comprender la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de 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 la posible responsabilidad administrativa en que pudieron incurrir las personas servidoras públicas involucradas.

71. 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 de los hechos y evidencias apuntadas en la presente Recomendación, recabando y aportando las pruebas oportunas para la debida integración del expediente que se inicie en contra de la persona servidora pública involucrada, sin que se incurra en dilación, a fin de que sea emitida una decisión fundada y motivada, con base en elementos suficientes para la determinación que en derecho proceda; informado en su caso el estado procedimental, con las diligencias y actuaciones faltantes para la emisión de la resolución.

c) Medidas de no repetición.

72. Conforme a los artículos 27 fracción V y 74 de la Ley General de Víctimas, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, acceso a la justicia y plazo razonable, por el incumplimiento al laudo por parte de AR1, el ISSSTE deberá aplicar las medidas necesarias a fin de que se diseñe e imparta en un término de tres meses, un curso integral de capacitación en materia de derechos humanos, dirigido al personal de mando medio y superior adscrito a la Unidad Jurídica y Subdirección Administrativa de la Delegación del ISSSTE en Yucatán, que participen en los procesos de cumplimiento de laudos; dichos cursos deberán estar vinculados con los derechos humanos que fueron vulnerados en el presente caso, además de acreditar con documento idóneo la impartición de los citados programas.

73. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a usted señor **Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, en contra de AR1, señalada como persona servidora pública responsable, por las probables faltas administrativas señaladas en la presente Recomendación, debiendo informar las



acciones de colaboración que hayan realizado en el procedimiento administrativo que al respecto se haya iniciado, y remita a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Elaborar un plan de trabajo, a fin de dar cabal cumplimiento al laudo firme del 15 de febrero de 2010, en favor de QV, mismo que deberá ser informado a este Organismo Nacional en un término de tres meses.

TERCERA. Diseñar e impartir en tres meses un curso integral de capacitación, sobre el derecho a la legalidad y seguridad jurídica; acceso a la justicia y al plazo razonable, dirigido al personal de mando medio y superior de la Unidad Jurídica y Subdirección Administrativa de la Delegación del ISSSTE en Yucatán, que participen en el proceso de cumplimiento de laudos, debiendo asegurarse que dentro de las personas servidoras públicas se encuentre la capacitación de AR1 identificada como autoridad responsable. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, y deberá remitir a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, temario del curso, constancias y/o diplomas otorgados, número de horas en que fue impartido, indicador de gestión respecto del curso; lo anterior, como parte de las pruebas que acreditaran su cumplimiento. Dichos cursos deben ser impartidos después de la emisión de la recomendación y deberán estar disponibles de forma electrónica y en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad.

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

74. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por 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, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para



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

75. 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.

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

77. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA