

RECOMENDACIÓN:**17/2006****EXPEDIENTES:**

CDHDF/121/02/CUAUH/D4891.000 Y DIVERSOS 39.

PETICIONARIOS:

UBALDO MARTINEZ PADILLA Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE:JEFE DE GOBIERNO, PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA,
SECRETARIO DE SEGURIDAD PUBLICA,
SECRETARIO DE TRANSPORTE Y VIALIDAD,
SECRETARIA DE CULTURA,
DIRECTORA GENERAL DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA,
PROCURADORA SOCIAL Y
DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE PREVISION PARA TRABAJADORES A LISTA DE RAYA, TODOS DEL DISTRITO FEDERAL.**CASO:**

INCUMPLIMIENTO DE LAUDOS Y RESOLUCIONES FIRMES

DERECHOS HUMANOS VIOLADOS:

I. DERECHO A UNA ADECUADA PROTECCIÓN JUDICIAL, EN SU MODALIDAD DE DERECHO A QUE SE GARANTICE EL CUMPLIMIENTO DE TODA DECISIÓN EN QUE SE HAYA ESTIMADO PROCEDENTE EL RECURSO

II. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA EN SU MODALIDAD DE OBSTACULIZACIÓN U OMISIÓN DE OBSERVAR LA LEY O NORMATIVIDAD APLICABLE

LIC. ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ
JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**MTRO. BERNARDO BATIZ VÁZQUEZ**
PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**ING. JOEL ORTEGA CUEVAS**
SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**LIC. MARÍA MAGDALENA GÓMEZ RIVERA**
PROCURADORA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.**LIC. MARÍA DE LA LUZ DE LA SOLEDAD LOZOYA LOZOYA**
DIRECTORA GENERAL DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL.**DRA. RAQUEL SOSA ELIZAGA**
SECRETARÍA DE CULTURA DEL DISTRITO FEDERAL.

ING. LUIS HERNÁNDEZ RUIZ

SECRETARIO DE TRANSPORTE Y VIALIDAD DEL DISTRITO FEDERAL.

LIC. MARIO ALBERTO GALLARDO GARCÍA

DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE PREVISIÓN DE TRABAJADORES A LISTA DE RAYA DEL DISTRITO FEDERAL.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 10 días del mes de noviembre de 2006, visto el estado que guardan los expedientes de queja citados al rubro, y toda vez que ha concluido la investigación de los hechos que las motivaron, la Tercera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal formuló el proyecto de Recomendación, previamente aprobado por el suscrito, en términos de lo establecido por los artículos 3; 17 fracciones I, II y IV; 24 fracción IV; 46; 47, 48, 49, 50 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como en los artículos 136, 137 y 138 de su Reglamento Interno.

La presente Recomendación se dirige a los titulares de la Administración Pública del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto en los artículos 87 párrafo primero del Estatuto de Gobierno; 2°, 31 fracción XXIII, 32 BIS fracción XXV, 33 fracciones XV y XVII, 35 fracción I, 38 fracción LXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1° de su Reglamento Interior; 16 párrafo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 4° de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, a quienes corresponde el cumplimiento de las facultades y atribuciones establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables en la materia.

De conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se requirió a los peticionarios y agraviados su consentimiento para que, en la medida de lo necesario, sus datos personales se hagan públicos.

El pronunciamiento que hace la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante la Comisión) respecto a las violaciones de derechos humanos materia de esta Recomendación deja a salvo el contenido de los laudos y resoluciones emitidos por la autoridad laboral y administrativa; en todos los casos, se trata de asuntos que han causado estado y sobre los cuales no cabe la posibilidad de recurso alguno. El sentido de esta determinación se centra exclusivamente en el incumplimiento por parte de las autoridades citadas de los fallos firmes emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, toda vez que con su omisión se vulneran en agravio de los trabajadores y servidores públicos los derechos a la adecuada protección judicial y a la seguridad jurídica.

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 139 del Reglamento Interno de la Comisión, se procede al desarrollo de los siguientes rubros:

1. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS VIOLATORIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 De entre los asuntos documentados por la Comisión, 23 casos –22 laudos y una sentencia de amparo– implican obligaciones a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 4 son resoluciones administrativas contra el Procurador General de Justicia; 7 son resoluciones administrativas contra el Secretario de Seguridad Pública; 2 son resoluciones administrativas contra el Secretario de Transporte y Vialidad; una

resolución administrativa contra la Secretaría de Cultura; 35 laudos contra la Directora General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; un laudo contra la Procuradora Social y otro más contra el Director General de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya. En todos los casos se trata de autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal que incumplieron los laudos y resoluciones respectivas.

2. PRUEBAS QUE INTEGRAN EL EXPEDIENTE Y QUE DEMUESTRAN LA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS

2.1 Los cuarenta expedientes de queja considerados en el presente documento, debidamente documentados por la Comisión que se presentan relacionados en documento anexo al presente.

2.2 Los informes requeridos a las autoridades presuntamente responsables del incumplimiento de los laudos en los diversos casos referidos, en términos de lo señalado por el artículo 36 de la Ley de la Comisión que obran en los expedientes respectivos.

2.3 Las resoluciones firmes, y

2.4 La ausencia de evidencia, por parte de la autoridad, que garantice que han sido totalmente cumplidos los laudos y resoluciones que les condenan.

3. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN JURÍDICA GENERADA POR LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL CONTEXTO EN EL QUE LOS HECHOS SE PRESENTARON

3.1 La Comisión ha recibido un elevado número de quejas por incumplimiento de laudos y resoluciones administrativas atribuibles a los titulares de la Administración Pública del Distrito Federal. Cada una de ellas ha dado lugar a una investigación destinada a verificar y documentar fundamentalmente dos hipótesis: 1) que se trate de asuntos en los que el laudo o resolución ha causado estado y que, por tanto, no admiten ya recurso alguno y 2) que los derechos establecidos en los respectivos laudos y resoluciones no ha sido en efecto cumplidos por la autoridad obligada a ello. En los 40 casos que son motivo de esta Recomendación fueron verificadas y documentadas las dos hipótesis, de modo que en todos ellos se trata de incumplimiento de laudos y resoluciones por parte de las autoridades condenadas en fallos firmes.

3.2 Esta Comisión deja sentado que no se soslayan las acciones llevadas a cabo por el Gobierno del Distrito Federal a través de la Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal para atender la problemática planteada, y de hecho, reconoce que a través de su gestión han sido resueltos favorablemente diversos otros asuntos que en su momento constituyeron quejas ante este Organismo; sin embargo, es claro que las acciones realizadas han resultado insuficientes para dar cabal cumplimiento a los fallos firmes existentes contra autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en los casos que son materia de esta Recomendación y que, no obstante que los integrantes de dicha Mesa han manifestado en repetidas ocasiones que continúan haciendo esfuerzos, bien para resolver en sus términos, bien para conciliar soluciones alternas a las que se derivan de los fallos y resoluciones correspondientes, es un hecho incontrovertible que a la fecha ello no ha ocurrido y que tales esfuerzos no pueden extenderse indefinidamente en detrimento de los derechos de personas que recibieron en última instancia el fallo favorable de un Tribunal que ha juzgado ya los argumentos de las partes involucradas.

3.3 Cabe afirmar que para la investigación y documentación de cada uno de los expedientes de queja se solicitó la colaboración de las distintas Salas de los Tribunales Contencioso Administrativo y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quienes señalaron que, dado el desacato de la parte condenada, y para la eficaz ejecución de sus fallos, efectuaron requerimientos e inclusive aplicaron multas, sin que a la fecha se haya logrado su cumplimiento. Además, de dicha información se desprende que ante el desacato, algunos agraviados promovieron juicio de garantías contra la inejecución de las sentencias, e incluso algunos casos se están tramitando mediante el procedimiento de incumplimiento de resoluciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.4 Como consta en los expedientes, las diversas autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal involucradas en la presente Recomendación fueron requeridas en distintos momentos por este Organismo para que indicaran los trámites efectuados para el cumplimiento de los fallos pronunciados por el Tribunal Contencioso Administrativo y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, sus respuestas a los requerimientos señalaron que se encontraban realizando gestiones ante las diversas áreas encargadas de la autorización de la creación de las plazas o solicitando la suficiencia presupuestal para cubrir los pagos respectivos; algunas de estas autoridades categóricamente solicitaron el cierre y conclusión de los expedientes de queja argumentando que este la Comisión carecía de competencia para seguir conociendo de ellos.

3.5 De igual forma, personal de este Organismo participó en diversas mesas de trabajo con representantes de la Secretaría de Gobierno y con la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos a efecto de buscar soluciones a las quejas tramitadas ante la Comisión; no obstante, en ninguno de los casos que son objeto de análisis en el presente documento, la autoridad pudo demostrar fehacientemente la satisfacción efectiva de los derechos que los laudos y resoluciones reconocieron para los trabajadores por ellos beneficiados.

3.6 Asimismo se efectuaron reuniones con las autoridades que conforman la citada Mesa de Asuntos Laborales, en las que se brindó la oportunidad de que se efectuaran los trámites, gestiones y acciones conducentes para que éstos celebraran convenios con los agraviados para buscar formas alternativas de cumplimiento a las que en sentido estricto condenaron los laudos y resoluciones a las distintas autoridades concernidas; pero, como se ha dicho, a pesar de ello, a la fecha, los asuntos que se citan en el presente documento no han sido debidamente cumplidos por la autoridad.

3.7 Debido a la falta de ejecución de los laudos y resoluciones, los agraviados no han podido disfrutar de los derechos que éstos les reconocen.

3.8 Por otra parte, es necesario tener en cuenta que, ante el deber de dar cumplimiento a los laudos y resoluciones, la autoridad que resulta condenada debe cumplirlas en sus términos, independientemente de que en casos específicos los beneficiarios de la sentencia acepten formas alternativas de ejecución, por lo que no es posible alegar razones de carácter administrativo o de otra índole para argumentar la imposibilidad de acatar el fallo. La autoridad condenada tiene el deber de cumplimiento oficioso de los laudos.

3.9 En cuanto a la competencia de la Comisión, la naturaleza administrativa de la ejecución de los laudos, regulada en los artículos 148 a 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en el artículo 83 de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, configura uno de

los supuestos contemplados en artículo 31 de la Ley de la Comisión cuando se refiere a los casos de doble vía de protección de derechos humanos a la cual concurre la competencia de la Comisión con el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder conforme a los ordenamientos aplicables.

Como se ha reiterado, el estatus jurídico de todas las resoluciones es el de cosa juzgada, por lo tanto este Organismo protector de derechos humanos no hace pronunciamiento alguno sobre los extremos en que los tribunales consideran cumplida o incumplida la sentencia, más aún, la documentación de la Recomendación se sustenta en actos en que esos tribunales han considerado el incumplimiento de las mismas.

4. MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN SOPORTE DE LA PRESENTE RECOMENDACIÓN

4.1 De las pruebas que obran en los 40 expedientes de queja que dieron origen a la presente Recomendación, se advierte que en cada uno de ellos ha existido omisión de la parte condenada a dar cumplimiento a los fallos que emitieron el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4.2 En el caso que nos ocupa, la omisión es sin lugar a dudas, de las diversas autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, quienes a la fecha no han acatado los laudos y resoluciones firmes dictados por los citados Tribunales, a pesar de que algunos de éstos causaron estado desde el año 2000, violando con tal omisión los derechos fundamentales a la tutela jurisdiccional y a la seguridad jurídica, al negarse a cumplir, retrasar u omitir el cumplimiento de los términos de las sentencias, laudos o resoluciones definitivas en agravio de los señores Ubaldo Martínez Padilla, Roberto García González, Isidoro Carlos Orejas Herrera, Víctor Manuel González Velásquez, Raúl Romero Escobar, Ramón de León López, Hilda Gallegos Iñiguez, Guillermo Aparicio Villalba, Antonio Juárez Campos, José Gutiérrez Sánchez, María Elena Rivera Méndez, Miguel Angel Salas Garzón, Martha Patricia Sánchez Guerrero, Aída Rosalba Juárez Cruz, Jorge Valente Pérez López, Eva Acoltzi Conde, José Antonio Gutiérrez López, Carlos Hernández Nicolás, Jorge González y otros, Carlos Martínez Díaz, Marisela Edith Vergara Cuevas, Carlos Alberto Rodríguez, Gloria Garay Marín, Andrea Olivares Hernández, Adriana Eunice Salcedo Alanis, Lorenzo Díaz Balderas, Verónica Olvera López, Ignacio Frías Gallegos, José César Austria Martínez, José Magaña Reza, Félix Alberto Aguilar Pérez, Eliseo Aguilar Ruiz, Álvaro Barrera Fierro, Álvaro Godínez Alcántara, Manuel Lubian Medina, María Luisa Galicia Castillo, Ricardo Ávila García (representante legal de 34 agraviados por el DIF-DF), Alfonso Humberto Salas Camacho, Eugenia Martínez Nieto y Roque Soto Martínez.

4.3 Para este Organismo queda de manifiesto que los agraviados han sido afectados en su derecho a una adecuada protección judicial, en su modalidad del derecho a que se garantice el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Esta violación conlleva la afectación al derecho de toda persona de que las resoluciones judiciales deben de ser acatadas, así como que los derechos reconocidos en la resolución se hagan efectivos.

4.4 El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución) establece bajo la denominación de garantía individual, el derecho humano de acceso a la justicia, que se integra también con el derecho a la plena ejecución de las resoluciones judiciales. En los casos analizados, cabe tener en cuenta que los tribunales laborales forman parte de los denominados

órganos jurisdiccionales administrativos que, a pesar de no formar parte del órgano de la jurisdicción, son instancias eficaces para la administración de justicia; consecuentemente, los derechos establecidos a través del artículo 17 constitucional resultan aplicables a las resoluciones y laudos que esos tribunales emitan.

4.5 Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la ejecución de las resoluciones judiciales es una garantía, como queda asentado en la tesis que a continuación se reproduce:

“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.”.

4.6 Por su parte, en armonía con la Constitución, este derecho está protegido también por los artículos 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vinculados con el deber general que adquirió el Estado Mexicano de garantizar el goce de tales derechos a todas las personas bajo su jurisdicción, tal cual lo establece el artículo primero de la propia Convención. Ambos instrumentos convencionales consagran la tutela jurisdiccional en tres derechos específicos: 1) el acceso a un tribunal imparcial; 2) el debido proceso, y 3) la plena ejecución del fallo.

4.7 De lo anterior se advierte que la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales, adquiere especial importancia cuando quien tiene que cumplir la sentencia es un órgano del Estado, que puede tener una inclinación a usar su poder y sus facultades para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en su contra.

4.8 A mayor abundamiento, la Convención Americana de Derechos Humanos establece en sus artículos 8 y 25, por una parte, el acceso a los tribunales para que decidan sobre los derechos de la persona, y por la otra, que aquéllos derechos establecidos en una resolución se harán efectivos. Concretamente, el propio artículo 25 de la Convención ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que no basta la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben tener efectividad, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en dicha Convención. Este razonamiento es coherente con el contenido del derecho de acceso a la justicia, según el cual, la razón de ser de la solución de conflictos es la de reconocer o negar derechos y, en su caso, la de que los derechos reconocidos sean disfrutados por sus titulares. El artículo 25 de la Convención es, por extensión, aplicable a los derechos que una persona adquiere con motivo de una resolución judicial. No hacerlo así, viola entonces el derecho fundamental tutelado en el artículo 17 de la Constitución, el cual para su viabilidad establece un deber a cargo del estado de ejecutar la resolución para cuando el obligado incumple, ya sea que se trate de un particular o de un ente del gobierno o del propio estado.

4.9 Como consecuencia normativa del deber de ejecución de las sentencias a cargo del estado, se establecen los medios coactivos para hacerlas efectivas, lo que demuestra que el derecho de acceso a la justicia no se realiza si la sentencia no se ejecuta.

4.10 Si bien el deber de hacer cumplir los fallos que establece el artículo 25.2(c) de la Convención tiene como destinatario primordial a los tribunales del estado, es claro que involucra también a los demás entes

que lo constituyen; en los casos bajo análisis es un ente del gobierno quien resulta condenado, de modo tal que, no sólo por ser la parte perdedora, sino fundamentalmente por ser garante de la legalidad y de la seguridad jurídica, está particularmente obligado a cumplirlos, sin poner al beneficiario de los mismos en la posición de llevar a cabo acciones adicionales para lograr su cumplimiento.

4.11 Si el Estado no cumple con las sentencias que le ordenan restituir en situaciones jurídicas a los beneficiados con la resolución, está afectando la convivencia pacífica y violando el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva. El cumplimiento de una sentencia no puede quedar supeditado a la voluntad o discrecionalidad del propio obligado, en este caso, el Estado.

4.12 El derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes.

4.13 En relación con este caso, esta Comisión estima que, para satisfacer el derecho de acceso a un recurso efectivo, no es suficiente que en los juicios se emitan decisiones definitivas, en las cuales se ordene la protección a los derechos de los demandantes; además, es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar los laudos o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. Uno de los efectos de la cosa juzgada es su obligatoriedad. La ejecución de las sentencias y laudos debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso al recurso, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho. No es otro el alcance del artículo 17 de la Constitución en la parte que establece que la ley garantizará la plena ejecución de las resoluciones judiciales.

FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE ESTA COMISIÓN PARA EMITIR LA PRESENTE RECOMENDACIÓN

Independientemente del fundamento sustantivo que ha quedado detallado en el rubro relativo a los razonamientos lógico jurídicos que soportan la convicción para la emisión de esta Recomendación que en obvio de repeticiones innecesarias se tienen por reproducidos en este apartado los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 17 fracción IV, 22 fracción IX, 24 fracción IV, 46, 47, 48 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como 2, 4, 5, 7, 10, 11, 136 al 142 de su Reglamento Interno, sustentan la competencia de este Organismo Público Autónomo para la emisión de esta Recomendación, por lo que me permito formular a ustedes la siguiente

RECOMENDACIÓN

PRIMERO: Se dé cabal cumplimiento a los laudos y resoluciones administrativas materia de la presente recomendación.

SEGUNDO: En prevención de futuras situaciones similares a las que han dado origen a la presente Recomendación, se incluya a la brevedad y en los términos del artículo 67 fracción XII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año 2007, una partida única y exclusiva que permita cubrir los gastos de liquidaciones de laudos y resoluciones firmes emitidos por autoridades competentes a favor de los agraviados, así como para la creación y reinstalación de los mismos en los puestos y/o plazas ordenadas en dichas resoluciones o laudos.

TERCERO: A fin de contrarrestar la incidencia de fallos condenatorios contra la Administración Pública del Distrito Federal, los titulares de la dicha administración giren instrucciones precisas para que las instancias encargadas de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales y laudos las acaten puntualmente en los términos de la normatividad aplicable.

En tal virtud, con fundamento en los artículos 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 142 de su Reglamento Interno, se le hace saber al Titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que dispone de un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que se le notifique esta Recomendación, para responder si la acepta o no, en el entendido de que de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que acepte la misma, se le notifica que dispondrá de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento, las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 144 y 145 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

Así lo determina y firma:

**EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

MTRO. EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA