



Recomendación: 23/2008

Expedientes: CDHDF/122/07/CUAUH/D1022-III y 34 acumulados.

Peticionarias/os: Julio César Chávez Campos y diversas personas más.

Agraviadas/os: Julio César Chávez Campos y diversas personas más.

Autoridades responsables:

- I.** Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal;
- II.** Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- III.** Secretaría de Salud del Distrito Federal;
- IV.** Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal;
- V.** Secretaría de Finanzas del Distrito Federal;
- VI.** Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal y
- VII.** Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

Caso: Incumplimiento de laudos y sentencias.

Derechos humanos violados:

I. Derecho a una adecuada protección judicial:

Derecho a que se garantice el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

II. Derecho a la seguridad jurídica:

Derecho a que las autoridades observen la ley o normatividad aplicable.

Dra. Leticia Bonifaz Alfonso
Consejera Jurídica y de Servicios Legales
del Distrito Federal

Dr. Manuel Mondragón y Kalb
Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal

Dr. Armando Ahued Ortega
Secretario de Salud del Distrito Federal

Dr. Mario Martín Delgado Carrillo
Secretario de Finanzas del Distrito Federal

C. Raúl Armando Quintero Martínez
Secretario de Transportes y Vialidad
del Distrito Federal

Act. Oscar Sandoval García
Gerente General de la Caja de Previsión
de la Policía Preventiva del Distrito Federal

C. Jesús Salvador Valencia Guzmán
Director General del Sistema para el Desarrollo
Integral de la Familia del Distrito Federal

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 30 días del mes de diciembre del 2008, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente de queja citado al rubro, la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante CDHDF) formuló la presente Recomendación, aprobada por el suscrito, en términos de lo establecido por los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2; 3; 17 fracciones I, II y IV; 22 fracción IX; 46 al 48; y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 136 al 139 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Esta Recomendación se dirige a las y los Titulares de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales,¹ de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Transportes y Vialidad, de la Secretaría de Finanzas, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva, todas del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por los artículos 122, Base Tercera, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 87 y 98 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 2, 15 fracciones VII, VIII, IX, X, XVI y último párrafo, 17, 18, 29 fracciones I y XX, 30 fracción XXXI, 31 fracción XXIII, 35 fracciones I, IX, XIX y XXIX, 48, 53 y 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 4 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; así como 13 y 15 del Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

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 informó a las y los peticionarios o agraviados o a sus representantes legales, relacionados con la presente Recomendación, que por ley sus datos personales no son públicos y que en consecuencia permanecerán confidenciales, salvo su solicitud expresa para que, en la medida de lo necesario, tal información se publique. Por así convenir a sus intereses, los señores y las señoras Raúl Fuentes Montes, José Luis Ramírez Duarte, José Juan Figueroa Ortiz, María del Rocío Cortés Jiménez, Catalina Rocío Ramírez López, Alfredo Martínez Celso, Araceli López García, Lucio Poblano Barrera, Rafael Sandoval Solorio, Eugenio Ugalde Nozaki, Mauricio Ornelas Moreno, Sergio Estrada Córdova, Elizabeth Zúñiga Vargas, Beatriz Martínez Segura, Javier Gil Flores, María De Lourdes Godínez Bolaños, María De Lourdes Bassoco Salazar, Rosa Ernestina Enríquez Juárez, Carlos Espinoza Cruz, Salvador Estrada Moncada, Marco Antonio Ibarra Rosales, Efrén Jiménez Rubio, Felipe De Jesús León Cedillo, Sergio Mariscal Neri, María De La Luz Montoya Carpio, Erkel Padilla Márquez, María De Lourdes Pérez Zavala, María De Lourdes García Gutiérrez, Rosa Janette Martín Martínez, Jonathan Samuel Pichardo Acosta, Blanca Lilia Rivera Sánchez, Jaime Toriz Peña, Javier Torres Blancas, Rodolfo Zamora Horta, Genaro Cristóbal Beltrán, Paulina López

¹ Esta Recomendación se dirige a la titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal respecto de los asuntos donde autoridades jurisdiccionales condenaron a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, por estar facultada para representarla en este tipo de asuntos, de conformidad con los artículos 35, fracciones X y IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como 116, fracciones I y II del Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal.

Lemus, Saúl Mejía Paz, Julio César Valdez Galicia, Arturo Gordillo Rojas, José Serafín Padrón, Marco Luis Ramírez Olvera, Juan Martínez Estrada, José Antonio Jiménez Ugalde, Crecenciano Leal Hernández, José Luis López Inclán, Raúl Álvarez Basurto, Daniel Espinosa Tarango, Leonardo Gómez Jiménez, Martha Imelda Matías Mejía, José Moreno Rodríguez, Efrén Jaime Muñoz Ortega, Francisco Rosales Rojas, David Pérez Hernández, Arturo Romero Pérez, Antonio Segura Lozada, Juana Patricia Segura Hernández, María de Jesús Hernández Soto, Cirilo Guillén Chávez, José Alejandro Granados Campos, Mario Gómez Medina, Julio César Chávez Campos, Ana Erika Flores Fajardo, Israel Castellanos García, José Francisco Castillo Gómez, Eduardo Hernández Calderón, Jorge Daniel Cerna y Martín Olguín Hernández, Iliana Yasmín González Rodarte, Jorge Alejandro Avilés Reyes, Tirso Felipe Villa Domínguez, Reyes Pacheco Pozos, Eduardo López Martínez y Fernando Tezcucano Rincón, de manera personal o por conducto de sus representantes, expresaron su autorización para publicar sus nombres en esta Recomendación.

En cumplimiento de lo establecido por el artículo 139 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se procede al desarrollo de los siguientes rubros:

1. Relatoría de los hechos

1.1. Las quejas² que derivaron en la presente Recomendación se refieren a imputaciones en contra de diversas autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, que son omisos en el cumplimiento de una resolución firme de carácter jurisdiccional, lo que afecta los derechos humanos de un total de 98 personas. A pesar de agotarse las medidas de apremio, para asegurar la observancia de tales resoluciones y tras largos procedimientos de ejecución, las autoridades responsables persisten en el incumplimiento de la condena o ésta fue atendida de manera parcial.

1.2. Las resoluciones de carácter jurisdiccional a las que se refiere esta Recomendación fueron dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, en contra de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (GDF), así como de la Secretaría de Seguridad Pública (en adelante SSPDF), de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Finanzas, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (en lo sucesivo CJSL), de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva (en adelante CAPREPOL), de la Secretaría de Transportes y Vialidad (en lo sucesivo

² En el *Anexo 1* de esta Recomendación se presentan, de forma particular, los hechos narrados por las peticionarias y los peticionarios, con lo que se permitió a esta CDHDF iniciar el procedimiento de investigación conforme a su competencia.

SETRAVI), y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (en adelante DIF-DF), todas del Distrito Federal.

1.3. Para la atención del caso, toda vez que se recibieron 35 quejas por actos u omisiones similares, varias de ellas atribuidas a las mismas autoridades, y por ser estrictamente necesario para evitar dividir la investigación, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 bis del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y por acuerdo del Tercer Visitador General, los expedientes aludidos fueron acumulados al registrado bajo el número CDHDF/122/07/CUAUH/D1022-III.

1.4. De esta forma, el presente instrumento comprende los expedientes de queja que a continuación se indican, relacionados según la autoridad a la que se le atribuye la violación a los derechos humanos, mismos que fueron acumulados al diverso CDHDF/122/07/CUAUH/D1022-III:

a. Gobierno del Distrito Federal: CDHDF/121/06/COY/D5878.000, CDHDF/121/06/CUAUH/D6298.000, CDHDF/121/06/CUAUH/D6475.000, CDHDF/121/07/CUAUH/D0168-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D1022-III, CDHDF/121/07/CUAUH/D2213-III, CDHDF/121/07/CUAUH/N3700-III, CDHDF/III/121/CUAUH/08/D1575 y CDHDF/III/122/CUAUH/08/D2698.

b. Gobierno y Secretaría de Salud, ambos del Distrito Federal: CDHDF/122/06/CUAUH/D7082-II.

c. Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal: CDHDF/122/07/CUAUH/D1444-III, CDHDF/III/121/CUAUH/08/D3098 y CDHDF/III/121/CUAUH/08/D5995.

d. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal: CDHDF/122/07/CUAUH/D1022-III, CDHDF/121/05/CUAUH/D8108.000, CDHDF/121/06/CUAUH/D6906-III, CDHDF/121/06/CUAUH/D7301-III, CDHDF/121/07/CUAUH/D2217-III, CDHDF/121/07/CUAUH/D4021-III, CDHDF/121/07/CUAUH/D4694-III, CDHDF/121/07/CUAUH/D5330-III, CDHDF/121/07/CUAUH/D5677-III, CDHDF/III/121/CUAUH/08/D0568, CDHDF/III/121/VC/08/D2308, CDHDF/III/121/CUAUH/08/D2310, CDHDF/III/121/CUAUH/08/D3632, CDHDF/III/121/CUAUH/08/D3855 y CDHDF/III/121/CUAUH/08/D4497.

e. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal: CDHDF/III/122/CUAUH/08/D2774

f. Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal: CDHDF/121/07/CUAUH/D4001-III, CDHDF/121/07/CUAUH/D4072-III y CDHDF/121/07/CUAUH/D4309-III.

g. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal: CDHDF/121/07/BJ/D5958-III y CDHDF/III/121/BJ/08/D4211.

h. Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal: CDHDF/III/121/CUAUH/08/D1673.

i. Secretaría de Salud del Distrito Federal: CDHDF/III/122/CUAUH/08/D0251.

1.5. Por otro lado, es necesario hacer notar que, durante la investigación realizada por la CDHDF, la SSPDF, la CAPREPOL y la Dirección General de Servicios Legales³ de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal omitieron atender las solicitudes de informe requeridas por la CDHDF de acuerdo con lo señalado por los artículos 36 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 106 de su Reglamento Interno, bajo el argumento de que este organismo protector de los derechos humanos carece de competencia para conocer de quejas motivadas por el incumplimiento de laudos o sentencias, aduciendo que se trata de asuntos laborales y/o jurisdiccionales.⁴

1.5.1. En este punto, de manera particular se señala a la CAPREPOL, instancia que en franca violación al deber legal de colaboración con la CDHDF, hizo caso omiso de la solicitud de informe que le fue formulada por este organismo público autónomo durante la investigación.⁵

2. Competencia de la CDHDF para realizar y concluir la investigación

2.1. Los hechos relatados en el apartado anterior permitieron a la CDHDF presumir la violación a los derechos humanos a una adecuada protección judicial y a la seguridad jurídica, atribuible a autoridades o servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal, en agravio de las 98 personas involucradas en los expedientes de queja investigados. Tal presunción confirmó la competencia legal de este organismo público autónomo para realizar y concluir la investigación respectiva, con fundamento en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 y 17 fracciones I y II inciso a) de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito

³ A dicha Dirección General le corresponde representar a la Administración Pública del Distrito Federal en los juicios en que ésta sea parte, así como intervenir en los Juicios de Amparo, cuando el Jefe de Gobierno tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción del Jefe de Gobierno. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 fracciones I y II del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

⁴ Cfr. *Anexo 2. Evidencias* de esta Recomendación. En tal anexo se detallan los casos en que las autoridades referidas hacen caso omiso a la petición de informe de la CDHDF, aun cuando ésta actúa de conformidad con la normatividad que rige su competencia y funcionamiento.

⁵ Cfr. *Anexo 2. Evidencias* de esta Recomendación, en lo que se refiere al caso documentado a través del expediente CDHDF/121/07/CUAUH/D4309-III.

Federal y 11 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

2.2. En atención a las consideraciones hechas por la CAPREPOL y la Dirección General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, señaladas en el apartado 1.5 de este documento, cabe aclarar que la intervención de la CDHDF en el presente caso, atiende de manera exclusiva al incumplimiento de laudos y sentencias firmes⁶ por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal aludidas, que fueron condenadas por autoridades competentes con función jurisdiccional, como son el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

2.3. La actuación de la CDHDF no altera ni se pronuncia sobre el contenido de las resoluciones emitidas por las autoridades con función jurisdiccional que dirimieron la controversia, sea laboral o de otra índole, que les fue planteada,⁷ toda vez que en términos de lo dispuesto por el artículo 18, fracción II de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, este organismo público autónomo no puede conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional, que definidas por el artículo 19 de la misma Ley, son: las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia; las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso; los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; así como en materia administrativa, los análogos a los anteriormente señalados.

2.4. El incumplimiento de laudos y sentencias firmes se refiere a actos u omisiones procedimentales que son consecuencia de, y por tanto posteriores

⁶ El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México sostiene que las sentencias firmes son "*aquellas que no pueden combatirse a través de ningún medio de impugnación, por lo que han causado estado y adquieren autoridad de cosa juzgada*. En materia administrativa, la resolución administrativa definitiva es *ejecutoria cuando la misma ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación ante órganos jurisdiccionales*", en AAVV, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 3343 y 3347.

⁷ De conformidad con el principio de interpretación más favorable a los derechos humanos, esta CDHDF retoma el criterio sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentado en su recomendación 89/2004.

a, los señalados en el párrafo que precede.⁸ Frente a este supuesto, este organismo público autónomo procura la realización de las acciones necesarias para lograr que dichos laudos y sentencias firmes se cumplan, sin que por tal circunstancia se pueda interpretar que conoce de los contenidos laborales o jurisdiccionales del conflicto que motivó el fondo del asunto, resuelto por la autoridad con función jurisdiccional. La ejecución es un acto que no valora la decisión que lo motiva, sino que se limita a obedecerla; tiene por tanto un carácter incontrovertiblemente administrativo y obliga a la autoridad, dependencia, institución, entidad o servidor público destinatario del mismo a cumplir con la decisión, una vez que el fondo de la litis ha sido resuelto.⁹

2.5. Desde la perspectiva de los derechos humanos, y con base en las consideraciones realizadas, el cumplimiento en la ejecución de laudos y sentencias por parte de una autoridad, frente a un ciudadano o ciudadana, representa la oportunidad para resarcir el daño causado –formalmente establecido por la decisión de la autoridad con función jurisdiccional– mediante la reparación que implica la obediencia, sin discusión, del laudo o sentencia –formalmente determinada por esa misma autoridad. Desobedecer, dificultar, obstaculizar o dilatar el cumplimiento de la resolución, además de un desacato, constituye una forma de agravamiento del daño causado y en ese sentido, siendo la CDHDF el organismo público autónomo constitucionalmente facultado para conocer de violaciones de derechos humanos cometidas por autoridades y servidores públicos del Distrito Federal, es convicción de este organismo que, en los términos de su mandato, es competente para conocer de las violaciones a derechos humanos derivadas del incumplimiento de los laudos y sentencias firmes que son materia de la presente Recomendación.

3. Procedimiento de investigación

⁸ En la doctrina mexicana del Derecho administrativo encontramos que *"el acto jurisdiccional está constituido únicamente por la sentencia y no por los actos previos del procedimiento que, aunque implican determinaciones judiciales, solamente constituyen condiciones sucesivas para el desarrollo del proceso, y una colaboración de parte de los litigantes para conocer y defender sus respectivas pretensiones"* (Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 45ª edición, Porrúa, México, 2006, p. 51). En este sentido, una vez que la resolución jurisdiccional adquiere la calidad de cosa juzgada, estamos ante la función administrativa del Estado que *"realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales"* (Íbid., p. 63), como es el supuesto de las condenas decretadas por los órganos con función jurisdiccional.

⁹ La CDHDF retoma el criterio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentado en su recomendación 89/2004.

3.1. Analizados los hechos y establecida la competencia de la CDHDF para conocer de los mismos, es oportuno referir que el procedimiento de investigación se orientó conforme a la hipótesis siguiente: que diversas autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal han omitido dar cumplimiento a laudos y sentencias definitivas firmes dictadas en su contra por autoridades con función jurisdiccional competentes, como son: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

3.1.1. Para comprobar la hipótesis de investigación, se procedió a la recopilación de evidencia, a través del procedimiento siguiente:

3.1.1.1. De conformidad con lo establecido en los artículos 36 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; 70, fracción II y 106 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se requirió a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a las Secretarías de Seguridad Pública, de Salud, de Finanzas y de Transportes y Vialidad, al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y a la Caja de Previsión de la Policía Preventiva, todas del Distrito Federal, la rendición de informes y presentación de documentos que, a su juicio, consideraran pertinentes para acreditar que los actos de sus servidores públicos fueron respetuosos de los derechos humanos de las personas presuntas agraviadas.

3.1.1.2. De conformidad con lo establecido en los artículos 24, fracción V; 41, fracciones II y III, 42, 59 y 61 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 70, fracción III del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se recabaron informes y documentación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, a fin de evidenciar el estado jurídico de los laudos y sentencias definitivas, por cuanto hace a su cumplimiento. Asimismo, se recabó información sobre las medidas de apremio implementadas por esas autoridades a efecto de hacer efectivas sus resoluciones.

3.1.1.3. Con fundamento en lo establecido por los artículos 24, fracción V; 41, fracciones II, III, IV y V; 42 y 61 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 70, fracción III; 71, fracción XI y 114 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se recopiló evidencia relacionada con los medios legales interpuestos por las personas presuntas agraviadas, para procurar el cumplimiento forzoso de las resoluciones jurisdiccionales referidas, a través del sistema judicial federal. A este respecto, a partir de la información obtenida al consultar los expedientes de amparo radicados en diversos

Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, se logró documentar que los jueces federales concedieron el amparo solicitado; sin embargo, ante esas instancias, continuaba el incumplimiento de las resoluciones en comento, incluso algunos de los agraviados se encontraban en la tramitación de recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por omisión de las autoridades, ahora también en el acatamiento de las sentencias de amparo.

4. Relación de evidencias

4.1. Los 35 expedientes de queja considerados en esta Recomendación, documentados conforme al procedimiento de la CDHDF, que se presentan relacionados en documento anexo¹⁰ a la presente.

4.2. Los informes rendidos por las autoridades donde, de manera general, se hizo referencia a 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 la CDHDF carecía de competencia para seguir conociendo de ellos, porque consideraban que eran asuntos de naturaleza laboral o jurisdiccional.

4.3. Los laudos y las sentencias definitivas firmes, relativos a los casos materia de las quejas a que se contrae la presente Recomendación.

4.4. Las aportaciones de las autoridades con función jurisdiccional que dan cuenta de las acciones tomadas, en vía de apremio, para hacer cumplir los laudos y las sentencias definitivas firmes materia de esta Recomendación.

4.5. La ausencia de evidencias por parte de la autoridad condenada sobre el cumplimiento total y efectivo de los laudos y sentencias definitivas antes señaladas.

4.6. La omisión de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, la SSPDF y la CAPREPOL en rendir el informe o la información que lo apoyara en atención a los requerimientos realizados durante la investigación; con el efecto de que esta CDHDF tenga por ciertos los hechos materia de queja, conforme al contenido del artículo 38 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.¹¹

5. Fundamentación y motivación

¹⁰ Cfr. *Anexo 2. Evidencias* de esta Recomendación.

¹¹ Cfr. *Anexo 2. Evidencias* de esta Recomendación.

5.1. Prueba de los hechos

5.1.1. La investigación realizada por esta CDHDF sobre los actos imputados a las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, permitió evidenciar lo siguiente:

a. Las autoridades condenadas se encuentran legalmente obligadas a dar cumplimiento a los puntos resolutiveos de cada una de las resoluciones de carácter jurisdiccional relacionadas con los expedientes de queja descritos en antecedentes y para ello, debieron realizar las acciones administrativas necesarias para restituir a los actores el goce de sus derechos.

b. Las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal aludidas en el presente instrumento recomendatorio han sido omisas en dar cumplimiento a las sentencias y laudos emitidos por las autoridades con función jurisdiccional competentes, mismos que han causado ejecutoria, es decir, que la controversia fue resuelta por el órgano de justicia competente y que no existe recurso o medio legal que pudiera modificar el contenido de tales resoluciones.

c. Las autoridades con función jurisdiccional competentes han implementado los medios de apremio previstos en la normatividad que rige su actuación, para que sus resoluciones sean cumplimentadas; sin embargo, persiste la omisión de las autoridades responsables en acatar los fallos respectivos.

d. La omisión de varias autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal de acatar las resoluciones referidas, contraviene lo ordenado por el artículo 47, fracciones I y XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respecto de las obligaciones que todo servidor público debe cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

5.2. Marco jurídico

Las aseveraciones descritas en el párrafo inmediato anterior se subsumen en supuestos de violación a los siguientes derechos:

5.2.1. 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.

5.2.1.1. El derecho a una adecuada protección judicial, de manera general, debe ser entendido como la obligación a cargo del Estado de que invariablemente las resoluciones emitidas por los tribunales competentes deben ser acatadas; de esta forma, se materializa la garantía a favor de la

persona beneficiaria de que los derechos reconocidos a través de la resolución sean efectivamente observados.

5.2.1.2. De acuerdo con lo establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos la garantía individual del derecho humano de acceso a la justicia, que por extensión es aplicable al derecho a la plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales y el derecho a que se garantice el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso; en el caso que nos ocupa, las resoluciones comprenden la función asignada a los tribunales laborales creados precisamente para hacer vigente los derechos de los trabajadores ante los empleadores, sean estos particulares o entes del Estado.

5.2.1.3. En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, la adecuada protección judicial obliga al Estado mexicano a establecer instancias eficaces que permitan dirimir los derechos de las personas; situación que en el caso particular ha acontecido con las autoridades con función jurisdiccional que se han pronunciado sobre la situación sometida a su conocimiento, por lo cual, es un aspecto incontrovertible para los efectos de este instrumento.

5.2.1.4. Para hacer efectivo el derecho a una adecuada protección judicial, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar que las autoridades competentes cumplan toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso, conforme a los siguientes instrumentos jurídicos internacionales:¹²

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

"Artículo 2.

[...]

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

[...]

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"Artículo 25.

[...]

¹² De conformidad con lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión.

2. Los Estados partes se comprometen:

[...]

c. A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

5.2.1.5. En el ámbito del orden jurídico interno, para asegurar el respeto al derecho humano a la adecuada protección judicial, encontramos previsiones legales que regulan la obligación de las autoridades en asegurar que las decisiones emitidas por los órganos competentes sean acatadas.

5.2.1.6. En este sentido, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 43, fracción III relacionado con el artículo 1, establece la obligación de los *titulares de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal de reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo.*

5.2.1.6.1. Asimismo, en su artículo 146 la Ley en cita preceptúa que los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deben ser “cumplidos, desde luego, por las autoridades correspondientes”.¹³

5.2.1.7. Por su parte, pero tratándose de las resoluciones emitidas en materia de asuntos de naturaleza contencioso-administrativa, la autoridad debe observar el contenido del artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que dispone:

De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efectos el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

5.2.1.8. En adición a la legislación concreta que sirve de fundamento a esta modalidad del derecho a la adecuada protección judicial, el Poder Judicial de la Federación ha establecido que:

[...] la ejecución de las resoluciones judiciales es una garantía a favor de los gobernados; por lo que, quien queda constreñido al

¹³ En la Ley Federal del Trabajo, aplicable al proceso laboral seguido ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, del contenido del artículo 945 encontramos similar disposición a la norma aplicable a los conflictos laborales de los trabajadores y las dependencias públicas.

*acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación, alegando alguna circunstancia ajena a la litis.*¹⁴

5.2.1.9. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

*[...] el pronto cumplimiento de las sentencias judiciales - que no puede quedar a la merced o discrecionalidad de la Administración- es un componente esencial del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana.*¹⁵

5.2.1.9.1. A este mismo respecto, encontramos que conforme a lo establecido por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se desprende un amplio alcance del derecho de acceso a la justicia, en los planos tanto nacional como internacional. *"Tal derecho no se reduce al acceso formal, stricto sensu, a la instancia judicial; el derecho de acceso a la justicia, que se encuentra implícito en diversas disposiciones de la Convención Americana (y de otros tratados de derechos humanos) y que permea el derecho interno de los Estados Partes, significa, lato sensu, el derecho a obtener justicia. Dotado de contenido jurídico propio, se configura como un derecho autónomo a la prestación jurisdiccional, o sea, a la propia realización de la justicia".*¹⁶

5.2.1.9.2. En el mismo sentido, *"las obligaciones de protección judicial por parte del Estado no se cumplen con la sola emisión de sentencias judiciales, sino con el efectivo cumplimiento de las mismas (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25(2)(c) de la Convención Americana). Del ángulo de los individuos, se puede aquí visualizar un verdadero derecho al Derecho, o sea, el derecho a un ordenamiento jurídico -en los planos tanto nacional como internacional- que efectivamente salvaguarde los derechos inherentes a la persona humana".*¹⁷

5.2.2. Derecho a la seguridad jurídica, en su modalidad del derecho a que las autoridades observen la ley o normatividad aplicable.

5.2.2.1. La protección del derecho a la seguridad jurídica está garantizada en nuestro sistema jurídico nacional a través de lo que establecen los artículos

¹⁴ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999, pág. 799, Tesis: I.7o.A.20 K, Tesis Aislada. Registro: 193495, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

¹⁵ Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁶ Cançado Trindade, Antônio A., Voto concurrente en Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁷ Cançado Trindade, Antônio A., ídem.

14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se hace referencia al principio de legalidad de los actos de las autoridades.

5.2.2.2. En el marco del derecho internacional encontramos a cargo del Estado mexicano dos obligaciones generales de actuación conforme a las normas protectoras de los derechos humanos, esto es, mandatos jurídicos que sirven de instrumento referente de los actos de las autoridades y los servidores públicos del Distrito Federal, al tenor de lo que estipula la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala:

Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

5.2.2.3. Conforme a los artículos señalados, las personas dentro del territorio del Distrito Federal ostentan la certeza de que las autoridades garantizarán y respetarán el ejercicio de sus derechos humanos, a través de la adopción de las medidas conducentes a fin de lograr su vigencia. Sin duda, ambos supuestos normativos aluden a la seguridad jurídica como derecho de las personas y un imperativo a cargo del Estado mexicano.

5.2.2.4. De acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el "*deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías*".¹⁸

¹⁸ Cfr. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, pág. 75.

5.2.2.5. En el ámbito del derecho interno, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, párrafo primero y fracciones I y XXII, establece que:

ARTICULO 47.- *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan [...]:*

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

[...]

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

5.2.2.6. Es así que la seguridad jurídica se traduce en el principio de legalidad de los poderes públicos, de acuerdo con el cual éstos están constreñidos a hacer aquello para lo que estén obligados por la norma jurídica, nacional o internacional vinculante para el Estado mexicano. El respeto al derecho a la seguridad jurídica es garantía de control del poder público y busca impedir la arbitrariedad de las autoridades en su actuación, al sujetarlas a una serie de reglas previstas en el orden jurídico vigente.¹⁹ De esta forma, los particulares tienen la certeza o seguridad de que la actuación de los entes públicos se ceñirá a normas concretas y de conocimiento general; que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.

5.2.2.7. En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica debe ser la sujeción de los poderes públicos al derecho, siendo la división de poderes y el respeto a los derechos fundamentales los dos elementos claves para alcanzar estos objetivos; constituye la garantía para promover, en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad, sin congelar el ordenamiento y procurando que éste responda a la realidad social en cada momento.²⁰

5.3. Subsunción.

¹⁹ Cfr. Recomendación 6/2008 de la CDHDF.

²⁰ Cfr. Informe Especial sobre violaciones a derechos humanos en la procuración de justicia en el caso *News Divine*. México: CDHDF, 2008, pág. 56.

5.3.1. 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.

5.3.1.1. Al tenor de la legislación referida, podemos advertir que nuestro orden jurídico vigente detalla la obligación del Estado mexicano en observar el respeto al derecho a que se garantice el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso, con lo que se establecen las bases de actuación de los servidores públicos con miras a la observancia de los derechos humanos. Asimismo, del marco legal referido no se sigue disposición que obligue a los presuntos agraviados a agotar "todos" los recursos jurídicos para asegurar la vigencia de los derechos reconocidos a través de la resolución respectiva; por el contrario, es clara la obligación de las autoridades condenadas de dar cumplimiento en sus términos a los fallos correspondientes.

5.3.1.2. Si bien en el caso de incumplimiento de las resoluciones, laudos o sentencias firmes, la propia ley concede a las autoridades jurisdiccionales facultades para el cumplimiento forzoso de las mismas, es claro que esos medios se actualizan ante la propia omisión de los entes condenados en dar cabal cumplimiento a los términos de la sentencia; no constituyen una instancia más dentro del proceso de acceso a la justicia, sino que es una cuestión que denota un carácter meramente administrativo a cargo de los órganos de impartición de justicia para hacer efectivas sus resoluciones.

5.3.1.3. En este sentido, la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales, adquiere especial importancia cuando quien tiene que cumplir la sentencia es uno de sus propios órganos, que puede tener una inclinación a usar su poder y sus facultades para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en su contra. No sólo por ser la parte condenada, sino fundamentalmente porque el Estado es el garante de la legalidad y de la seguridad jurídica, la obligación de cumplimiento adquiere especial relevancia porque al hacerlo se incidiría en una menor afectación a los derechos de los beneficiarios del fallo judicial, al evitar el agotamiento de procedimientos adicionales, que en ocasiones transcurren en varios años, para asegurar el cumplimiento efectivo. De esta forma, si el Estado no cumple con las sentencias que le ordenan restituir el goce de situaciones jurídicas a los beneficiados, está afectando la convivencia pacífica y violando el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva.

5.3.1.4. Bajo esta premisa, es un imperativo para el Estado mexicano, materializado en las autoridades del Distrito Federal, que el cumplimiento de una sentencia no quede supeditado a su voluntad o discrecionalidad, porque con esto el derecho a la protección judicial sería ilusorio si es el mismo Estado el que permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca incumplida a consecuencia de la negligencia gubernamental de

suyo transgresora del orden jurídico vigente y por ende, conculcatoria de los derechos humanos de las personas agraviadas con motivo de tales actos.

5.3.1.5. En el caso que nos ocupa, de las evidencias que obran en los 35 expedientes de queja que originaron la presente Recomendación, se advierte que en cada uno de ellos ha existido omisión de la autoridad condenada a dar cumplimiento a los fallos que emitieron las instancias correspondientes, algunos de los que causaron estado desde el año 2000. Por lo tanto, la abstención o dilación de las autoridades descritas en cumplimentar los términos de las sentencias y laudos firmes, materia del presente instrumento, constituye una violación al derecho humano a la adecuada protección jurisdiccional en agravio de Julio César Chávez Campos y 97 personas más.

5.3.1.6. Por lo expresado, queda de manifiesto que las agraviadas y 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; violación que conlleva a la afectación al derecho humano de que las resoluciones judiciales deben ser acatadas, así como que los derechos reconocidos en la resolución se hagan efectivos por parte de la autoridad obligada en tal sentido.

5.3.2. Derecho a la seguridad jurídica, en su modalidad del derecho a que las autoridades observen la ley o normatividad aplicable.

5.3.2.1. Al hacer una interpretación armónica a favor de los derechos humanos de las agraviadas y los agraviados, la seguridad jurídica es el fundamento necesario para que el cumplimiento de toda decisión, en este caso de carácter jurisdiccional, en que se haya estimado procedente el recurso, adquiera una vigencia efectiva y al asegurarse tal garantía el Estado mexicano, actúe de conformidad con las normas nacionales e internacionales que delinear su marco de actuación.

5.3.2.2. Desde la perspectiva de los derechos humanos, además de ser una exigencia legal, el respeto a la seguridad jurídica debe entenderse como premisa de la función de la autoridad en un Estado de derecho. No es suficiente la imposición de atribuciones, facultades y deberes de actuación de la autoridad en las normas que rigen el servicio público. Además, es necesario que ese régimen de control legal se actualice en cada acto o abstención de la autoridad; en caso contrario, se responsabilice a los transgresores de tales normas de actuación.

5.3.2.3. Como fue establecido en el apartado que precede, las autoridades del Distrito Federal se encuentran legalmente obligadas a dar cumplimiento a los fallos jurisdiccionales materia del presente instrumento; con independencia de los medios de apremio para asegurar el cumplimiento forzoso a disposición de las autoridades competentes y a favor de los beneficiados por tales fallos.

5.3.2.4. Sin embargo, en los casos que ha documentado esta CDHDF nos encontramos ante una inobservancia de la normatividad que preceptúa la obligación legal de acatar las sentencias y laudos firmes; por lo tanto, las autoridades del Distrito Federal descritas en el presente instrumento violan el derecho humano a la seguridad jurídica cuando se conducen al margen de la ley e incurrir en conductas de acción u omisión contrarias a las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público, en agravio de las personas mencionadas en esta Recomendación.

5.3.2.5. A su vez, al no observar los fallos jurisdiccionales referidos, se puede señalar que el Estado mexicano, a través de las autoridades del Distrito Federal, viola el derecho a la seguridad jurídica de las personas agraviadas porque se conduce en franca oposición a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, que establecen la obligación de respetar y garantizar su pleno y libre ejercicio, para lo que se debieron implementar medidas legislativas, administrativas o de otra índole con la finalidad de hacer efectivos tales derechos.

6. Posicionamiento de la Comisión frente a la violación de los derechos humanos

6.1.1. La CDHDF ha recibido un elevado número de quejas por incumplimiento de laudos y sentencias firmes, en contra diversas autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Cada una de las quejas ha dado lugar a una investigación destinada a verificar y documentar fundamentalmente que se trate de asuntos en los que el laudo o sentencia ha causado estado y que, por tanto, no admiten recurso alguno; en consecuencia, que los derechos derivados de los respectivos laudos y sentencias no han sido respetados por la autoridad obligada a ello.

6.1.2. En los casos que son motivo de esta Recomendación fue documentada la hipótesis mencionada en el párrafo precedente, de modo que en todos ellos se trata de incumplimiento de laudos y sentencias por parte de las autoridades condenadas en fallos firmes. El estatus jurídico de todas las resoluciones definitivas materia del presente instrumento es el de cosa juzgada, por lo tanto este Organismo protector de los derechos humanos no hace pronunciamiento alguno sobre los extremos en que los tribunales y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal consideran cumplidas o incumplidas las sentencias, más aún, la documentación de la Recomendación se sustenta en actos en que esos tribunales y dicha Junta Local han considerado el incumplimiento de las mismas.

6.1.3. En este sentido, la intervención de esta CDHDF en el asunto que nos ocupa se sustenta en la protección de los derechos humanos de los agraviados y de las agraviadas; sin que este instrumento sea excluyente del ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder

conforme a los ordenamientos aplicables; esto es, conforme al artículo 31 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, existe la posibilidad de que, en defensa de sus derechos, la parte afectada haga valer su inconformidad ante esta CDHDF a la par que solicite la intervención jurisdiccional para hacer efectiva la vigencia de las prerrogativas reconocidas en la resolución firme que ha sido incumplida por los entes del Estado.

6.1.4. Es necesario tener en cuenta que, ante el deber de dar cumplimiento a los laudos y sentencias, la autoridad que resulta condenada debe acatarlas 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, toda vez que la autoridad condenada tiene el deber de cumplimiento oficioso de las resoluciones.

6.1.5. Debido a la falta de ejecución de los laudos y sentencias, las personas agraviadas no han podido disfrutar de los derechos que éstos les reconocen; circunstancia que de suyo origina una trasgresión en la esfera de derechos de las mismas personas, pero además esa omisión genera un escenario de efecto multiplicador de afectación, dada la eventual vulneración al derecho al trabajo y la merma patrimonial que, en la mayoría de los casos, constituye un impacto negativo en el sustento económico de las familias en torno a la persona agraviada por la violación a sus derechos humanos.

6.1.6. El caso documentado por esta CDHDF da muestra de una falta de sensibilidad por parte de las autoridades señaladas como presuntas responsables, al provocar que las personas beneficiarias de fallos firmes se sometan a largos procedimientos de cumplimiento forzoso de las resoluciones respectivas y al trastocar su esfera jurídica de derechos, no sólo individual sino también familiar. Además, es muestra de un desafío a las decisiones jurisdiccionales que han sido declaradas ejecutoriadas, cuyo cumplimiento ha quedado al arbitrio de la parte condenada. Ese aspecto, no sólo incide en una vulneración del orden jurídico establecido para acceder a los procesos de impartición de justicia, sino que eventualmente refleja una franca oposición al sistema democrático de derecho.

6.2. Responsabilidad de los servidores públicos involucrados

6.2.1. La investigación realizada por esta Comisión permite señalar que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, no solamente dejaron de implantar las medidas conducentes para cumplir en sus términos las resoluciones aludidas en este instrumento, tal y como lo establecen los artículos 35, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y 116, fracciones I y XI, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, sino que su proceder también es trasgresor de lo ordenado por las fracciones I y XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicado en la

especie en los términos precisados, que establecen las obligaciones que todo servidor público tiene para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

6.2.2. Por esta razón, se considera que en el presente caso, al no llevar a cabo las acciones administrativas indispensables para cumplir con las resoluciones referidas, los servidores públicos responsables de ello incurrieron en alguna irregularidad con motivo o en el ejercicio de la función que tienen encomendada, en términos de los artículos 46 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, compete a los órganos internos de control respectivos establecer la existencia de responsabilidades administrativas en el asunto materia de la presente Recomendación.

6.2.3. Por otro lado, durante la investigación realizada por esta CDHDF, servidores públicos de la SSPDF, la CAPREPOL y la Dirección General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal omitieron en algunos casos proporcionar de forma oportuna o veraz información y documentación solicitada a efecto de cumplir con las facultades y atribuciones que en materia de vigilancia y defensa de los derechos humanos le confiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a este organismo público autónomo. Tal omisión constituye una infracción a los artículos 47, fracción I y XXI de la Ley Federal de los Servidores Públicos, así como 59 y 61 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; por lo cual, es procedente solicitar se inicie procedimiento administrativo, para que se deslinde la responsabilidad a que haya lugar, por la omisión en la que incurrieron los servidores públicos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, la SSPDF y la CAPREPOL, durante y con motivo de las investigaciones realizadas por esta CDHDF.²¹

²¹ En el *Anexo 2. Evidencias*, se aprecia que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal en todos los casos emitió la misma respuesta; la SSPDF en algunos casos no atendió la petición de informe de la CDHDF, en otros la atendió de manera parcial; la CAPREPOL omitió atender el requerimiento de la CDHDF en el caso de los expedientes CDHDF/121/07/CUAUH/D4309-III y CDHDF/121/07/CUAUH/D4072-III. En el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitió información que fue refutada conforme a la evidencia recopilada por personal de esta CDHDF, en el expediente CDHDF/121/07/CUAUH/D1836-III.

6.3. Reparación por la violación de derechos humanos

6.3.1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia ha establecido y reiterado que es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.²² A tales efectos, la Corte se ha basado en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual:

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

6.3.2. Tal como ha indicado la Corte, el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De acuerdo con ello, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la mencionada violación.²³

6.3.3. Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer o mitigar los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. En este sentido, las reparaciones que se establezcan, deben guardar relación con las violaciones declaradas.²⁴

6.3.4. El Estado es responsable de reparar los daños cuando existe una violación a los derechos humanos, por lo cual, para los efectos de una reparación integral, la CDHDF se sujeta a la norma más favorable en el orden jurídico interno e internacional; de esta forma, tenemos que la reparación del daño debe entenderse de acuerdo a lo siguiente:²⁵

²² Cfr. Caso *De La Cruz Flores Vs. Perú*, Sentencia de 18 de noviembre de 2004, (Fondo, reparaciones y Costas) pág. 66.

²³ Cfr. Caso *"Cinco Pensionistas" Vs. Perú*, Sentencia de 28 de febrero de 2003, (Fondo, Reparaciones y Costas).

²⁴ Cfr. Caso *De La Cruz Flores Vs. Perú*, Sentencia de 18 de noviembre de 2004, (Fondo, reparaciones y Costas), pág. 67.

²⁵ *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*

a. *La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos comprende, entre otros, el deber de proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación, como se describe en el cuerpo de ese mismo instrumento internacional (numeral 3, inciso d);*

b. *Se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos (numeral 8);*

c. *Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado (numeral 9);*

d. *Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos (numeral 10);*

e. *Entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos figuran el derecho de la víctima a una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido (numeral 11, inciso b);*

f. *Una reparación de los daños sufridos adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos (numeral 15);*

g. *Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, de manera apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva en diversas formas, entre ellas las siguientes: indemnización, satisfacción y garantías de no repetición (numeral 18);*

internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

h. La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, tales como los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante (numeral 20);

i. La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de, entre otras medidas, las siguientes: a) medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; y b) la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones (numeral 22, incisos a y f);

j. Las garantías de no repetición han de incluir, entre otras medidas, que también contribuirán a la prevención, la siguiente: la promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales (numeral 23, inciso g).

6.3.5. En el ámbito del derecho interno, la reparación del daño por la violación a los derechos humanos, se encuentra prevista en los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 1910, 1915, 1916, 1927 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal; 17 fracción IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 389 y 390, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal. Lo anterior, en virtud de que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa.

6.3.6. Para determinar la reparación del daño, esta CDHDF señala como referencia la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que hace alusión a lo siguiente:

a) Beneficiarios. Se refiere a la persona lesionada o víctima de la violación a los derechos humanos.

b) Daño Material. Es aquel que supone la pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima y los gastos efectuados por sus familiares con motivo de los hechos; tiene como finalidad fijar una indemnización que busque compensar las consecuencias patrimoniales de las violaciones cometidas.

c) Daño Inmaterial. Se constituye por aquellos efectos lesivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial. El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia.

d) Otras Formas de Reparación. Son aquellas medidas de satisfacción que buscan reparar el daño inmaterial, que no tienen alcance pecuniario, así como también medidas de alcance o repercusión pública. Estas medidas buscan, entre otras cosas, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas o transmitir un mensaje de reprobación oficial de las violaciones de los derechos humanos de que se trata, así como evitar que se repitan violaciones como las del presente caso.

6.4. Reparación en el presente caso.

6.4.1. De acuerdo a los lineamientos establecidos en el apartado anterior, esta CDHDF considera que la reparación con motivo de la violación a los derechos humanos en el presente caso, debe adecuarse a lo siguiente:

a. Beneficiarios. En el caso que nos ocupa, se considera beneficiarios a las personas titulares de un derecho surgido a partir de las resoluciones jurisdiccionales, derecho que ha sido violado por las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal señaladas en el cuerpo de la presente Recomendación.

b. Daño Material, sus modalidades de pérdida de ingresos y daño patrimonial familiar:

I. *Pérdida de ingresos.* En la generalidad de los casos motivo del presente instrumento nos encontramos ante situaciones de despidos laborales y actos administrativos que inciden en la privación de una fuente de ingresos. En cada uno de los casos documentados por esta CDHDF se obtuvo que la autoridad con función jurisdiccional considerara procedente la restitución de los derechos que fueron afectados y, en su caso, la implementación de medidas de compensación. En este sentido, los beneficiarios de las resoluciones de carácter jurisdiccional ostentaban la titularidad de un derecho cuyos efectos inciden en el plano económico. Sin embargo, si los entes del Estado se abstienen de atender los términos de las resoluciones definitivas aludidas en esta Recomendación privan indebidamente de un ingreso, al que tienen derecho las personas agraviadas, en tanto continúe la omisión de la autoridad.

Bajo las mismas circunstancias, la negligencia gubernamental en observar las resoluciones materia del presente instrumento implicó que muchas de las personas agraviadas se vieran en la necesidad de buscar alternativas de empleo, aún cuando su derecho al trabajo estaba garantizado al momento que se ordenó la restitución o la anulación de los actos que las privaron de un ingreso económico. Esto, sin duda, provoca incertidumbre en las personas agraviadas y ocasionó sufragar gastos adicionales para hacer frente a sus necesidades de subsistencia.

Por esto, es conveniente que se fije una indemnización para compensar los daños sufridos por la violación de derechos humanos.

II. *Daño patrimonial familiar.* A partir de que las resoluciones de carácter jurisdiccional quedaron firmes, las personas agraviadas, titulares de los derechos reconocidos por la autoridad competente, debieron ser beneficiadas con el cumplimiento oficioso de tales resoluciones como medida para asegurar su derecho de acceso a la justicia, así como para evitar la vulneración de otros derechos asociados a la privación de un empleo o ingreso económico lícito; sin embargo, en los casos documentados por esta CDHDF, la omisión de la autoridad obligada a acatar los fallos respectivos, repercutió en que las personas afectadas se vieran en la necesidad de erogar recursos económicos adicionales para seguir procedimientos de ejecución, mismos que en algunos casos han sido de varios años; esos recursos evidentemente pudieron destinarse al sostenimiento adecuado de la propia persona afectada y, por ende, del núcleo familiar al que pertenece.

En este sentido, se puede afirmar que la omisión de la autoridad de restituir en el goce de los derechos declarados por la autoridad jurisdiccional, genera una afectación en la manutención de la persona titular de esos derechos y de su núcleo familiar; esto último si tenemos en consideración que, de acuerdo con la conformación de la sociedad mexicana, los hogares de nuestro país son sostenidos por un jefe o una jefa de familia.

Es así que la aplicación de recursos de un gasto familiar ordinario para costear los trámites que originó el procedimiento de ejecución, implica la desatención de necesidades básicas como alimentación, salud, vivienda, educación de hijos y vestido, por el tiempo que persiste el incumplimiento de la autoridad en acatar los fallos respectivos. Por lo mismo, es necesario que se fije una indemnización que tenga por objeto compensar a las víctimas por las consecuencias sufridas debido a la violación a sus derechos humanos.

Por todo lo anteriormente expuesto, con fundamento en los artículos 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17, fracción IV y 22, fracción IX de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, formulo a ustedes la presente Recomendación, conforme a los siguientes:

7. Puntos recomendatorios

PRIMERO.- Se dé cabal cumplimiento a la brevedad a los laudos y las sentencias firmes materia de la presente Recomendación.

SEGUNDO.- En prevención de futuras situaciones similares a las que han dado origen a la presente Recomendación, a la brevedad posible, se promuevan en el ámbito de su competencia las acciones correspondientes para que en el Presupuesto de Egresos se prevea la inclusión de una partida que permita cubrir los gastos de liquidaciones de laudos y sentencias firmes dictados por autoridades competentes a favor de las personas agraviadas, así como para la creación y reinstalación de las mismas en los puestos y/o plazas ordenadas en dichas sentencias o laudos.

TERCERO.- A fin de evitar dilación en el cumplimiento de los fallos condenatorios contra autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, los titulares de las instituciones de dicha Administración Pública a quienes se dirige la presente Recomendación giren instrucciones precisas por escrito, para que las instancias encargadas de dar cumplimiento a laudos y sentencias, los acaten puntualmente de acuerdo con la normatividad aplicable.

CUARTO.- Se instruya por escrito a quien corresponda para que se atiendan en tiempo, en forma y en sus términos las solicitudes de información y de documentación formuladas por la CDHDF con motivo de casos de presunta violación de derechos humanos, en particular tratándose de incumplimiento de laudos y sentencias.

QUINTO.- Se proceda a la reparación del daño conforme a lo señalado en los apartados 6.3 y 6.4 de esta Recomendación.

SEXTO.- Se dé vista del contenido de la presente Recomendación a los órganos de control interno competentes, para que lleven a cabo la investigación de los hechos respecto de las o los servidores públicos involucrados en el incumplimiento de laudos y sentencias, y determinen la responsabilidad administrativa que conforme a derecho corresponda. De igual manera, se informe oportunamente a esta CDHDF acerca de tales procedimientos y las sanciones que, con motivo de los mismos, se impongan.

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 a las y los titulares de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Secretarías de Seguridad Pública, de Salud, de Finanzas y de Transportes y Vialidad, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y de la Caja de

Previsión de la Policía Preventiva, todas del Distrito Federal, que disponen de un plazo de 15 días hábiles contados a partir del siguiente al que se les notifique esta Recomendación, para responder si la aceptan o no; en el entendido de que de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que acepten la misma, se les notifica que dispondrán de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponían 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,

Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria
Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal

C.c.p. Lic. Marcelo Ebrard Casaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.