



Recomendación: 3/2009

Expedientes: CDHDF/121/07/CUAUH/D2838-III y diez acumulados.

Peticionarios: Juan Alfredo Juárez Díaz, Javier Eduardo Torres Peñaloza y otras personas.

Agraviados: Juan Alfredo Juárez Díaz, Javier Eduardo Torres Peñaloza y otras personas.

Autoridades responsables:

I. Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal

II. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

III. Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal

IV. Instituto de Vivienda del Distrito Federal

V. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal

VI. Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal

VII. Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Caso: Omisión en el cumplimiento de resoluciones de carácter jurisdiccional, por parte de diversas autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Derechos humanos violados:

I. Derecho a una adecuada protección judicial:

Derecho a un recurso efectivo.

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

Derecho a la ejecución de las sentencias de índole judicial, administrativa o laboral.

II. Derecho a la seguridad jurídica:

Derecho a que las y los servidores públicos observen la ley o normatividad aplicable.

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

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

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

Lic. José Antonio Revah Lacouture
Director General del Instituto de Vivienda
del Distrito Federal

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

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

Lic. Jesús Salazar Durán
Contralor Interno de la Procuraduría General
de Justicia del Distrito Federal

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 2 días del mes de abril del 2009, 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 la titular y a los titulares, respectivamente, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal; de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal; de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal (en lo sucesivo SETRAVI); del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (en

adelante INVI), del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (en lo sucesivo DIF-DF), de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal (en adelante CAPREPOL) y de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con base en lo dispuesto por los artículos 15 fracciones VIII, IX y XVI, 16, 17, 30, 31, 35 y 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 51 de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal; 72 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 15 del Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal; 13 del Estatuto Orgánico de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal; 1.1 de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

De conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se informó a las personas peticionarias o agraviadas o a sus representantes, 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, Juan Alfredo Juárez Díaz, Javier Eduardo Torres Peñaloza, Jorge Ocampo Acosta, Jesús Melgoza Fernández, Tomás Álvarez Carbajal, Venancio Antonio Salvador Martínez, José Zúñiga Díaz, Miguel Espinosa Vargas, Arturo Morales Martínez, Jesús Montes Ledesma, Jaime Servín Domínguez, Maximiliano Cuauhtémoc Solís Rodríguez, Exal Mauricio López García, José Francisco Pérez Rentería, Roberto Barrón Méndez, Alejandro Iglesias Pulgar, Sabás Coronado Hernández, Héctor Jesús Guarneros Gómez, Fidel Tapia Zavala, Bernardo Oscar Sánchez Vargas, Jorge Antonio Vázquez Vázquez, José Leonardo Enríquez García, Jorge Pineda Gudiño, Andrés Barajas Moreno, Vicente García Vences, Jesús Ángel Vásquez González, Felipe de Jesús Rivero Ruiz, Baltazar García Rivera, Arturo Alvarado Beltrán, Jorge Carlos Vázquez y García, Agustín Leo Chung, Santos Eduardo Hurtado Caselin, Baldemar Ferrara León, Eduardo Pardo Arroyo, Enrique Lionides Delgado Vargas, José Pérez Santana, Guillermo Gómez Jiménez, Carlos Hernández Ruiz, Javier Eduardo Torres Peñaloza, Enrique Sánchez Escorcía, Víctor Manuel Moreno Argott, Sergio Donis Manjarrez, Armando Ruiz Hinojosa, Rubén Espinoza, Miguel Marcos Martínez Lizama, Jesús Ángel Hernández Sicardo, Miguel Ángel Mora Linares, Julio Rodríguez, José Guillermo Loera, José Martín García Gómez, Antonio Jaime Hernández Uscanga, José Luis Ortega Porras, René Jaime Serrato, Ricardo Millán Morón, Julio Otto Ibarra Tamayo, José Luis Rodríguez Chávez, Mario Ibarra Valverde, Ángel de León Monroy, Diana Posadas González y Maximiliano Basurto Espinoza, 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 quejas¹ que derivaron en la presente Recomendación se refieren a imputaciones en contra de diversas autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal, que son omisos en el cumplimiento de resoluciones firmes de carácter jurisdiccional. Asimismo, se aludió que, a pesar de agotarse las medidas de apremio, para asegurar la observancia de tales resoluciones y tras largos procedimientos de ejecución, las autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados 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 comprenden los siguientes casos:

a) Sentencia de amparo dictada por el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respecto de actos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (expediente CDHDF/III/122/CUAUH/08/D2229).

b) Laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en contra del Gobierno del Distrito Federal (expedientes CDHDF/III/122/CUAUH/08/D3863 y CDHDF/III/121/CUAUH/08/D7362).

c) Sentencia de amparo dictada por el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respecto de actos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del titular y otras autoridades de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (expediente CDHDF/III/122/CUAUH/08/D3357).

d) Sentencias pronunciadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en contra de diversas autoridades de la SETRAVI (expedientes CDHUS/III/121/CUAUH/08/D5848 y CDHDF/III/121/CUAUH/08/D7018).

e) Sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en contra de la Contraloría General del Distrito Federal, que generó una situación jurídico-procesal que implica obligaciones de cumplimiento a cargo del INVI (expediente CDHDF/121/07/CUAUH/D2838-III).

f) Laudo dictado por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal en contra del DIF-DF (expediente CDHDF/121/07/BJ/DN3396-III).

g) Sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en contra de autoridades de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal (expedientes CDHDF/III/121/CUAUH/08/D6996 y CDHDF/III/121/CUAUH/09/D0292).

h) Sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en contra de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (expediente CDHDF/121/07/CUAUH/D3899-III).

¹ Para mayor agilidad del presente instrumento, en el Anexo de esta Recomendación se presentan, de forma particular, los hechos narrados por las personas peticionarias, con lo que se permitió a esta CDHDF iniciar el procedimiento de investigación conforme a su competencia.

1.3. Para la atención del caso, toda vez que se recibieron diversas quejas por actos u omisiones similares, varias de ellas atribuidas a las mismas autoridades, y por ser estrictamente necesario para evitar dividir la investigación correspondiente, 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 (CDHDF/121/07/BJ/DN3396-III, CDHDF/121/07/CUAUH/D3899-III, CDHDF/III/122/CUAUH/08/D2229, CDHDF/III/122/CUAUH/08/D3357, CDHDF/III/122/CUAUH/08/D3863, CDHUS/III/121/CUAUH/08/D5848, CDHDF/III/121/CUAUH/08/D6996, CDHDF/III/121/CUAUH/08/D7018, CDHDF/III/121/CUAUH/08/D7362 y CDHDF/III/121/CUAUH/09/D0292) fueron acumulados al registrado bajo el número CDHDF/121/07/CUAUH/D2838-III.

1.4. Por otro lado, es necesario hacer notar que, durante la investigación realizada por la CDHDF, la Dirección General de Servicios Legales² de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal omitió 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.³

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 personas involucradas en los expedientes de queja investigados. Por tanto, esos hechos surten la competencia 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 Federal y 11 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

2.2. En atención a las consideraciones hechas por algunas de las autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados a los que se les imputaron actos violatorios de derechos humanos, cabe aclarar que la intervención de la CDHDF en el presente caso, atiende de manera exclusiva al incumplimiento de laudos y sentencias

² 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.

³ Cfr. Anexo de esta Recomendación. Para mayor agilidad del presente documento, en el anexo referido se detallan los casos en que las autoridades 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.

firmes⁴ por parte de las autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados que fueron condenados por el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, 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.

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,⁵ 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 a, los señalados en el párrafo que precede.⁶ 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,

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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*. 45° 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.

institución, entidad o servidor público destinatario del mismo a cumplir con el pronunciamiento, una vez que el fondo de la litis ha sido resuelto.⁷

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 una 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

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 siguientes: que autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados 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 Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, 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.

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 del Distrito Federal, la Tesorería del Distrito Federal dependiente de la Secretaría de Finanzas, la SETRAVI, el INVI, el DIF-DF, la CAPREPOL y la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia 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

⁷ La CDHDF retoma el criterio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentado en su recomendación 89/2004.

70, fracción III del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se recabaron informes y documentación del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, 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, cuando fue procedente, se recopiló evidencia relacionada con los medios legales interpuestos para procurar el cumplimiento forzoso de las resoluciones jurisdiccionales referidas, a través del sistema federal de justicia.

3.1.1.3.1. A este respecto, tratándose del caso materia del expediente de queja CDHDF/121/07/CUAUH/D2838-III, a partir de la información obtenida al consultar el expediente de amparo radicado ante una instancia del Poder Judicial de la Federación, se logró documentar que se concedió el amparo solicitado; sin embargo, ante esa instancia, continuaba el incumplimiento de la resolución en comento, incluso el agraviado se encontraba tramitando recurso de incumplimiento por la omisión de la autoridad condenada, ahora también en el acatamiento de la sentencia de amparo.

Igualmente, ante el incumplimiento de otra sentencia en la cual se concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión respecto de un decreto expropiatorio expedido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el agraviado a que se refiere el caso materia del expediente CDHDF/III/122/CUAUH/08/D2229 tuvo que interponer Incidente de Inejecución de Sentencia.

4. Relación de evidencias

4.1. Los expedientes de queja que dan origen a esta Recomendación, integrados conforme al procedimiento de la CDHDF, cuyo contenido más relevante aparece descrito en el Anexo de la presente.

4.2. Los informes rendidos por las autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados denunciados donde, en algunos casos, 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; en algunos otros casos, se hizo mención a una supuesta naturaleza laboral o jurisdiccional de los casos investigados por esta CDHDF, por lo que solicitaron cerrar los expedientes respectivos.

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 evidencia por parte de las autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados condenados sobre el cumplimiento total y efectivo de los laudos y sentencias definitivas antes señalados. Así como la falta de evidencia sobre la implementación de otro tipo de acciones legales o administrativas que tuvieran la intención de cumplir la condena impuesta por la autoridad con función jurisdiccional.

4.6. La omisión de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal en rendir el informe solicitado por la CDHDF o la documentación que lo apoyara en atención a los requerimientos realizados durante la investigación; con el efecto de que la 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.⁸

5. Fundamentación y motivación

5.1. Prueba de los hechos

5.1.1. La investigación realizada por esta CDHDF sobre los actos imputados a algunas autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal, permitió evidenciar lo siguiente:

a. Las autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados condenados se encuentran legalmente obligadas a dar cumplimiento a los puntos resolutive 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. La Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas –y/o la Tesorería del Distrito Federal-, la SETRAVI, el INVI, el DIF-DF, la CAPREPOL y la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal han sido omisos 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 y/o dependencias u organismos descentralizados responsables en acatar los fallos respectivos.

d. La omisión de autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal de acatar las resoluciones referidas,

⁸ Cfr. Anexo de esta Recomendación.

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 sus modalidades de derecho a un recurso efectivo, derecho a que se garantice el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso y derecho a la ejecución de las sentencias de índole judicial, administrativa o laboral.

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 todo pronunciamiento 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 todo pronunciamiento en que se haya estimado procedente el recurso, conforme a los siguientes instrumentos jurídicos internacionales:⁹

⁹ 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.

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.

[...]

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”.¹⁰

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:

¹⁰ 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.

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 al 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 acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación, alegando alguna circunstancia ajena a la litis.*¹¹

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.*¹²

5.2.1.9.1. A este mismo respecto, encontramos que del 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”.*¹³

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”.*¹⁴

¹¹ 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.

¹² Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹³ 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.

¹⁴ Cançado Trindade, Antônio A., ídem.

5.2.2. Derecho a la seguridad jurídica, en su modalidad del derecho a que las y los servidores públicos 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 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*”.¹⁵

¹⁵ 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.¹⁶

5.2.2.7. De esta forma, el respeto a este principio fortalece el derecho de los particulares a la certeza o seguridad de que la actuación de los entes públicos se ceñirá a normas concretas y de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.

5.2.2.8. Por tanto, sólo “aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales” pueden ser considerados Estados de derecho.¹⁷

5.3. Subsunción.

5.3.1. Derecho a una adecuada protección judicial, en sus modalidades de derecho a un recurso efectivo, derecho a que se garantice el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso y derecho a la ejecución de las sentencias de índole judicial, administrativa o laboral.

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 respecto al derecho a

¹⁶ Cfr. Recomendación 6/2008 de la CDHDF.

¹⁷ Ferrajoli, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de derecho* en Carbonell, Miguel, editor. *Neoconstitucionalismo(s)*. 3 edición, Trotta, Madrid, España, 2006. pp. 13-14.

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 y en consonancia con el sistema internacional de protección de tales derechos. En este sentido, 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 y/o dependencias u organismos descentralizados condenados 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, adquiere especial importancia cuando quien tiene que cumplir la sentencia o el laudo 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, 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 y los laudos 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 de la Administración Pública del Distrito Federal, que el cumplimiento de una sentencia o un laudo 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 resolución de tipo jurisdiccional 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 expedientes de queja que originaron la presente Recomendación, se advierte que en cada uno de ellos ha existido omisión de autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en dar cumplimiento a los fallos que emitieron las instancias correspondientes. 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.

5.3.1.6. Por lo expresado, queda de manifiesto que las personas agraviadas han sido afectadas en su derecho a una adecuada protección judicial; violación que conlleva a la afectación al derecho humano de que las resoluciones de carácter jurisdiccional 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 y los servidores públicos observen la ley o normatividad aplicable.

5.3.2.1. Al hacer una interpretación armónica a favor de los derechos humanos de las personas agraviadas, la seguridad jurídica es el fundamento necesario para que el cumplimiento de toda resolución, 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 el establecimiento 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 de la Administración Pública 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 de la Administración Pública 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 mencionadas autoridades de la Administración Pública 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 múltiples quejas por incumplimiento de laudos y sentencias firmes por actos imputados a diversas autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Cada una de las quejas ha dado lugar a una investigación, fundamentalmente, destinada a verificar y documentar 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.¹⁸

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 y/o dependencias u organismos descentralizados condenados 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 el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, 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 consideran cumplidas o incumplidas las sentencias, más aún, la documentación de la Recomendación se sustenta en actos en que esas autoridades han considerado el incumplimiento de las mismas.

6.1.3. En este sentido, la intervención de la CDHDF en el asunto que nos ocupa se sustenta en la protección de los derechos humanos de las personas 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 la 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 las 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

¹⁸ A este respecto, la CDHDF se ha pronunciado sobre el particular a través de las Recomendaciones 17/2006; 23/2008 y 24/2008.

el sustento económico de las familias en torno a la persona agraviada por la violación a sus derechos humanos; ese efecto multiplicador también, en un momento determinado, pudiera traer consigo violaciones a los derechos a la salud, la vivienda, la educación e incluso al derecho humano a la vida de las y los agraviados y de sus familias. Desde la integralidad de la perspectiva de los derechos humanos, existe una afectación que va más allá del plano laboral o económico al negar el pleno reconocimiento de la dignidad de las personas y su carácter de sujetos de derecho.

Por si fuera poco, el incumplimiento de las resoluciones de carácter jurisdiccional afecta la integridad de las personas, pues éstas ven obstaculizado el pleno desarrollo de su proyecto de vida por la inversión de tiempo, energía y recursos que resultan estériles mientras no se cumplan a cabalidad dichas resoluciones.

6.1.6. El caso documentado por la 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.

6.1.7. Asimismo, cabe señalar que en un Estado democrático de derecho, el respeto a los derechos humanos es una premisa de actuación de todo ente público que ostenta autoridad sobre los gobernados. La sumisión del poder al orden jurídico protector de los derechos humanos simboliza la materialización de un Estado que tiende a la consecución del fin para el que fue instituido, que no puede ser otro que el respeto de la dignidad de las personas.

6.2. Responsabilidad de los servidores públicos involucrados

6.2.1. La investigación realizada por esta Comisión permite señalar que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas –y/o la Tesorería del Distrito Federal-, la SETRAVI, el INVI, el DIF-DF, la CAPREPOL y la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no solamente dejaron de implantar las medidas conducentes para cumplir en sus términos las resoluciones aludidas en este instrumento, con lo cual su proceder 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 la CDHDF, servidores públicos de la Dirección General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal omitieron 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, durante y con motivo de las investigaciones realizadas por esta CDHDF.¹⁹

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.²⁰ 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

¹⁹ En el Anexo de esta Recomendación se aprecia que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal en todos los casos emitió la misma respuesta.

²⁰ Cfr. Caso *De La Cruz Flores Vs. Perú*, Sentencia de 18 de noviembre de 2004, (Fondo, reparaciones y Costas) pág. 66.

de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la mencionada violación.²¹

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.²²

6.3.4. El Estado tiene responsabilidad objetiva y directa por las violaciones de derechos humanos cometidas por sus agentes, de ahí que debe reparar los daños ocasionados, 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 con los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*²³, a lo siguiente:

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

²¹ Cfr. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, (Fondo, Reparaciones y Costas).

²² Cfr. Caso De La Cruz Flores Vs. Perú, Sentencia de 18 de noviembre de 2004, (Fondo, reparaciones y Costas), pág. 67.

²³ Instrumento aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

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);

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. Para determinar la reparación del daño, la 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 a raíz de la violación de derechos humanos; 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, la 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 de naturaleza jurisdiccional, derecho que ha sido violado por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas –y/o la Tesorería del Distrito Federal-, la SETRAVI, el INVI, el DIF-DF, la CAPREPOL y la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

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 la 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, varias de 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 varias de 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.

Para ilustrar el anterior argumento, cabe referir entre otros casos documentados por la CDHDF en la investigación de la que resulta la presente Recomendación, el del peticionario Juan Alfredo Juárez Díaz, quien ante el incumplimiento por parte de la autoridad condenada de la sentencia dictada por la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el juicio de nulidad III-9119/2000, no sólo agotó la Queja y la Instancia de Queja por incumplimiento ante dicho Tribunal, sino que ha seguido los procedimientos respectivos ante órganos jurisdiccionales federales, tales como solicitar el amparo ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y tramitar el Recurso de Inejecución de Sentencia ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; sin embargo, la autoridad condenada no ha dado cumplimiento a esa resolución, lo que ha ocasionado en cada procedimiento distracción del tiempo del peticionario y afectación a su patrimonio.

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, en varios de los casos, 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.- A la brevedad posible, se dé cabal cumplimiento a los laudos y las sentencias firmes materia de la presente Recomendación. Asimismo, si se requiere realizar gestiones u otro tipo de acciones ante otras autoridades para cumplir totalmente dichos laudos y sentencias, se efectúen a la brevedad.

SEGUNDO.- En prevención de futuras situaciones similares a las que han dado origen a la presente Recomendación, a la brevedad posible, dentro del ámbito de su competencia, se promuevan las acciones correspondientes para que en el Presupuesto de Egresos se prevea la inclusión de una partida que permita contar con recursos económicos suficientes para acatar de manera oportuna los laudos y las sentencias firmes.

TERCERO.- A fin de evitar dilación en el cumplimiento de fallos condenatorios en contra de las autoridades y/o dependencias u organismos descentralizados a que se refiere esta Recomendación, se giren instrucciones precisas por escrito, para que las instancias encargadas de dar cumplimiento a laudos y sentencias realicen las acciones legales a que haya lugar para acatarlos 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 con el contenido de esta Recomendación a los Órganos de Control Internos respectivos, para que lleven a cabo la investigación de los hechos respecto de las o los servidores públicos involucrados en el incumplimiento de los laudos y de las sentencias, para que se determine la responsabilidad administrativa que en derecho proceda. De igual manera, se informe oportunamente a la 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 la Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, al Secretario de Finanzas del Distrito Federal, al Secretario de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, al Director General del INVI, al Director General del DIF-DF, al Gerente General de la CAPREPOL y al Contralor Interno de la Procuraduría General de Justicia 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 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.