



**Expediente: CEDH/1VG/VER/0550/2019**

**Recomendación 021/2021**

**Caso: Incumplimiento de Laudo por el Ayuntamiento de Veracruz, Ver., por más de cinco años.**

**Autoridad responsable: Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz**

**Víctimas: V1, V2, V3, V4, V5**

**Derechos humanos violados: Derecho a una adecuada protección judicial.**

	<b>Proemio y autoridad responsable</b> .....	1
I.	Relatoría de hechos.....	1
II.	Competencia de la CEDHV:.....	3
III.	Planteamiento del problema.....	4
IV.	Procedimiento de investigación.....	4
V.	Hechos probados.....	4
VI.	Observaciones.....	5
VII.	Derechos violados.....	7
	Derecho a una adecuada Protección Judicial.....	7
VIII.	Reparación integral del daño .....	11
	Recomendaciones específicas.....	14
IX.	RECOMENDACIÓN N° 021/2021 .....	14

### Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los doce días del mes de abril de dos mil veintiuno, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita, en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la Constitución o CPEUM); 4 párrafo octavo y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I, III y IV, y 25 de la Ley No. 483 de la CEDHV; 5, 16, 17 y 177 de su Reglamento Interno, constituye la **RECOMENDACIÓN N° 021/2021**, que se dirige a la siguiente autoridad:
2. **AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, VERACRUZ**, de conformidad con los artículos 17, 18, 34, 35 fracción XVIII y 151 fracciones I y II de la Ley Orgánica del Municipio Libre; y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

### CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67, 68 fracciones I, III, V y VII; 69, 70, 71 y 72 de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 39 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la presente Recomendación se mencionan los nombres y datos de las personas agraviadas, toda vez que no existió oposición de su parte.

#### I. Relatoría de hechos

4. El catorce de junio de dos mil diecinueve se recibió en la Delegación Regional de este Organismo con residencia en Veracruz, Veracruz, un escrito de queja signado por los CC. V1, V2, V3, V4 y V51, señalando hechos que consideran violatorios de sus derechos humanos y que atribuyen a personal adscrito al Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, al referir lo siguiente:

*[...] Venimos a interponer queja por hechos y omisiones que realizan los integrantes del Ayuntamiento Constitucional de Veracruz, desde el C. Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores que lo integran como*

---

<sup>1</sup> Fojas 2 a 6 del Expediente.

*Cabildo, mismos que ocasionan perjuicio a nuestros derechos humanos, solicitando que emitan recomendación para el efecto de que acate el Laudo dictado desde el 31 de marzo de 2014 por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz.*

*En efecto, a pesar de existir laudo firme e inatacable desde el 31 de marzo del 2014, a la fecha continuamos desempleados por la reiterada negativa del Ayuntamiento de Veracruz para reinstalarnos, para expedirnos nuestros nombramientos como trabajadores de base y para pagarnos los salarios que nos adeudan desde la fecha de nuestros despidos injustificados, como demostramos con la copia del Laudo y de los diversos requerimientos que se le han hecho al mencionado ayuntamiento en distintas fechas.*

*Para negarse a pagar lo que nos adeudan el Ayuntamiento de Veracruz dice que no existe partida presupuestal para ello, soslayando que desde el 31 de marzo de 2014, sabe y conoce que tiene obligación de hacer el pago de lo que nos adeudan por lo que excusas carecen de fundamento, ya que se ha negado a introducir en sus partidas presupuestales de los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, esas cantidades, afectando nuestros patrimonios.*

*Existe obligación del Ayuntamiento de Veracruz de solicitar la ampliación presupuestal, instrumentando mecanismos de transferencias y adecuaciones de sus partidas presupuestales, con el objeto de acatar lo resuelto por la autoridad responsable, por lo que son incorrectos sus dichos con los cuales elude su obligación. Apoya la jurisprudencia que se cita.*

**SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACION DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIEN ESTAN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTANEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN.**

*Si bien en términos de lo previsto en los artículos 74, fracción IV; 116, fracción II párrafo cuarto; 122 apartado C. Base Primera, fracción V, inciso b), 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presupuesto de egresos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios debe aprobarse, respectivamente por la Cámara de Diputados del congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa y los Ayuntamientos, sin que válidamente puedan realizarse pagos que nos estén comprendidos en los presupuestos respectivos, lo cierto es que tratándose de las sentencias de amparo que implican el pago de recursos monetarios, las autoridades deben desarrollar todas las acciones que resulten pertinentes, dentro de su ámbito de atribuciones, para dotar la partida presupuestal correspondiente de los recursos necesarios para acatar la obligación constitucional derivada de las sentencias en comento, conforme a lo dispuesto en los artículos 17, párrafos segundo y sexto y 107, fracción XVI, de la propia Norma Fundamental, los cuales disponen que deben ejecutarse de manera pronta y completa en los plazos y términos fijados, al tenor de lo previsto en la Ley de Amparo y conforme lo ordene el juzgador de garantías. Por tanto, aunque las diversas autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector pueden solicitar al órgano legislativo competente o, en el ámbito municipal al Ayuntamiento, la ampliación del presupuesto respectivo, también tienen la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, tomando en cuenta, por una parte, el carácter preferente que asiste a la respectiva obligación constitucional de pago la que debe cumplirse en el plazo fijado en la sentencia respectiva y, por otra parte, que ninguna disposición legal de rango inferior a la Constitución General puede condicionar su acatamiento. (j); 9ª. Época; Pleno; S.J.F., y su Gaceta; Tomo XXXIII, marzo de 2011; página 10.*

*También se niega a reinstalarnos, diciendo que no existen las plazas o categorías, a pesar de que sabe que fuimos despedidos y tenemos derechos a regresar a nuestros empleos.*

*Narramos brevemente los antecedentes del Juicio Laboral: I. Mediante escrito presentado el 29 de septiembre de 2011 ante el H. Tribunal de Conciliación y Arbitraje, los suscritos 1. V1; 2. V2; 3. V3; 4. V4 y 5. V5, demandamos del Ayuntamiento de Veracruz, nuestra reinstalación, el pago de los salarios y prestaciones que dejamos de percibir desde la fecha de nuestros ceses injustificado y hasta la de aquella en que se cumpliera el Laudo que se dictara en este asunto, y, a expedir nuestros nombramientos como trabajadores de base, con el carácter de definitivo.*

*II. Iniciado el procedimiento legal se le asignó como número de expediente laboral el [...] las partes acudimos a juicio para deducir nuestros derechos, cumpliendo el proceso judicial con todas sus etapas.*

*III. Tramitando en sus términos el juicio se dictó Laudo definitivo el 4 de noviembre de 2014, en donde se condenó al Ayuntamiento de Veracruz, a lo siguiente: Se le ordenó a Reinstalar a: V1; en la categoría de Operador de la Máquina Hidrorestregadora en el Zócalo de la Ciudad de Veracruz, adscrito a la Dirección de Limpia Pública; 2. V2; en la categoría de Jardinera, adscrita a la Dirección de Parques y Jardines; 3. V3; en la categoría de Rescatista de Lagunas, adscrito a la Dirección de Parques y Jardines; 4. V4, en la categoría de Jardinero, adscrito a la Dirección de Parques y Jardines y 5. V5, en la categoría de Cabo, adscrito a la Dirección de Limpia Pública.*

*IV. El Ayuntamiento demandado en uso de su derecho consagrado en las normas jurídicas interpuso amparo Directo, el cual le fue negado porque no existieron elementos para que procediera su recursos.*

*V. Resuelto el juicio, el Ayuntamiento de Veracruz. **Se niega a cumplir con la condena del laudo. No hemos sido reinstalados, se niega a pagar nuestros salarios adeudados, y, se niega a expedir nuestros nombramientos como trabajadores de base, con el carácter de definitivo.***

VI. Los hoy quejosos hemos insistido en que se cumpla el Laudo en sus términos porque en un derecho que nos corresponde y garantiza la Constitución **pero, a pesar de haber sido requerido formalmente en múltiples ocasiones**, el Ayuntamiento de Veracruz, se niega a dar cumplimiento al Laudo condenatorio en el expediente laboral referido. Anexamos copias fotostáticas de los diversos requerimientos [...] [sic]

## II. Competencia de la CEDHV:

5. La competencia de esta Comisión se fundamenta en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3 y 4 fracciones I y III de la Ley de la CEDHV; y 1, 5, 14, 16, 25, 176 y 177 del Reglamento Interno de esta Comisión.
6. En consecuencia, este Organismo Autónomo es autoridad competente en todo el Estado de Veracruz para conocer y tramitar peticiones o quejas iniciadas por presuntas vulneraciones a los derechos humanos imputadas a autoridades o servidores públicos estatales y/o municipales por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran.
7. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, se procede a conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:
  - 7.1 En razón de la **materia** *–ratione materiae–*, porque las omisiones reclamadas son de naturaleza formal y materialmente administrativas y podrían ser constitutivas de violaciones al derecho a una adecuada protección judicial.
  - 7.2 En razón de la **persona** *–ratione personae–*, porque las presuntas violaciones son atribuidas a personal del Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz; es decir, una autoridad de carácter municipal.
  - 7.3 En razón del **lugar** *–ratione loci–*, porque los hechos ocurrieron dentro del territorio del Estado de Veracruz, específicamente en la ciudad de Veracruz.
  - 7.4 En razón del **tiempo** *–ratione temporis–*, porque los hechos han continuado desde el cuatro de noviembre del año dos mil catorce (cuando se dictó el Laudo reclamado como incumplido) hasta el día de hoy, considerándose de tracto sucesivo. Lo anterior es así, puesto que la abstención de actuar por parte de la autoridad no se consuma en un solo evento, sino que se

prorroga en el tiempo de momento a momento<sup>2</sup> en tanto no se cumplimente la resolución a la que fue condenada.

### III. Planteamiento del problema

8. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar las evidencias necesarias que permitieran establecer si se acreditan o no las presuntas violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, el punto a dilucidar es:
9. Determinar si el Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, ha violado el derecho a una adecuada protección judicial de los CC. V1, V2, V3, V4 y V5, al incumplir el Laudo de fecha cuatro de noviembre del año dos mil catorce, dictado dentro del Juicio Ordinario Laboral número [...].

### IV. Procedimiento de investigación

10. A efecto de documentar y probar los planteamientos expuestos por este Organismo Autónomo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:
  - 10.1 Se recibió la queja de los CC. V1, V2, V3, V4 y V5.
  - 10.2 Se solicitaron informes al Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz.
  - 10.3 Se requirió la colaboración del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

### V. Hechos probados

11. Del acervo que corre agregado en el expediente que se resuelve, se desprende como probado el siguiente hecho:

---

<sup>2</sup> “**DEMANDA DE AMPARO, TÉRMINO PARA INTERPONERLA TRATÁNDOSE DE ACTOS NEGATIVOS Y OMISIVOS**”. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, mayo 2005, página 1451. Por analogía: “**FALTAS DE ASISTENCIA INJUSTIFICADAS, CONTINUAS Y REITERADAS. AL SER DE TRACTO SUCESIVO, LA CAUSAL DE RESCISIÓN SE ACTUALIZA CON CADA DÍA QUE FALTE EL TRABAJADOR, PARA EFECTOS DE LA PRESCRIPCIÓN**”. Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, septiembre de 2019, Tomo III, página 2011.

11.1 El Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, ha violado el derecho a una adecuada protección judicial de los CC. V1, V2, V3, V4 y V5 al no cumplir el Laudo emitido el cuatro de noviembre del año dos mil catorce por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz, dentro del Juicio Ordinario Laboral número [...].

## VI. Observaciones

12. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable<sup>3</sup>.
13. Es importante señalar que el propósito de los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual, penal o administrativa de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial<sup>4</sup>; mientras que en materia administrativa es facultad de los Órganos Internos de Control, tal y como lo establece la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
14. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos y comprometen la responsabilidad institucional del Estado<sup>5</sup>.
15. En este sentido, el estándar probatorio que rige en el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente

---

<sup>3</sup> Cfr. *Contradicción de tesis 293/2011*, publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>4</sup> Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

<sup>5</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.

demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida<sup>6</sup>.

16. De conformidad con el artículo 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 4 fracción III de la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 172 del Reglamento Interno, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene competencia para emitir Recomendaciones cuando las autoridades incurran en actos u omisiones –de naturaleza administrativa– que violen los derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional.
17. Estas violaciones ocurren mediante el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos imponen a todas las autoridades del Estado mexicano. Como se detalla en el siguiente apartado, el Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, viola el derecho a una adecuada protección judicial de los CC. V1, V2, V3, V4 y V5, pues desde el año dos mil catorce, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje (en adelante TCA) emitió un Laudo a su favor; sin embargo, la autoridad condenada se ha negado a darle cumplimiento, haciendo nugatorio su acceso a la justicia.
18. En consecuencia, en el presente caso, esta Comisión estima pertinente plantear una Recomendación y no una Conciliación. En efecto, de conformidad con el artículo 160 del Reglamento Interno, la emisión de Conciliaciones es una potestad de este Organismo en los casos que no versen sobre violaciones a los derechos a la vida, la integridad física u otras que se consideren especialmente graves.
19. Sin embargo, el artículo 160 del Reglamento Interior no establece un deber de plantear Conciliaciones. Ello limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.
20. Al contrario, las Recomendaciones son el principal instrumento con el que los organismos públicos defensores de derechos humanos cuentan para cumplir con sus objetivos legales y constitucionales. Las Recomendaciones no están reservadas a los casos en los que se acrediten violaciones especialmente graves; de hecho, ante la acreditación de violaciones a derechos

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la CrIDH, 20 de marzo de 2013., párr. 90; SCJN. *Incidente de inejecución 493/2001*, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

humanos –cualquiera que sea su naturaleza–, emitir Recomendaciones es la regla general, y Conciliaciones la excepción.

21. Expuesto lo anterior, se desarrolla el derecho humano que se considera vulnerado y el contexto en el que se desarrolló tal violación, así como las obligaciones concretas para reparar el daño.

## VII. Derechos violados

### Derecho a una adecuada Protección Judicial

22. La *adecuada protección judicial* implica la posibilidad de las personas de acudir a un tribunal y a un recurso<sup>7</sup> que les ampare contra actos que violen sus derechos humanos<sup>8</sup>. Esto significa contar con un medio efectivo para solucionar una situación jurídica infringida y que éste sea capaz de producir los resultados para los que fue creado; es decir, que no sea ilusorio.
23. Este derecho se encuentra previsto en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ellos se establece el derecho a interponer un medio de defensa efectivo que garantice la restitución o reparaciones de las violaciones a sus derechos o libertades. Este derecho implica la obligación de las autoridades competentes de cumplir con toda decisión que haya estimado procedente el recurso, así como garantizar el cumplimiento total de las resoluciones dictadas.
24. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que la adecuada tutela judicial radica en la *idoneidad, efectividad y rapidez* de los medios de defensa<sup>9</sup>.
25. En este sentido, no basta con que estén previstos en una norma suprema o en sus leyes secundarias, sino que se requiere que sean realmente *idóneos* para establecer si el Estado violó derechos humanos y proveer lo necesario para remediar esta situación<sup>10</sup>. La *rapidez* de ellos radica en evitar dilaciones en el proceso de substanciación. El Estado tiene la obligación de establecer procedimientos expeditos y evitar cualquier retraso en su resolución para prevenir que se genere una afectación al derecho concernido<sup>11</sup>. La ejecución de las sentencias o resoluciones

---

<sup>7</sup> Del análisis integral de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende, sin lugar a dudas, que el artículo 25 del citado ordenamiento se refiere con el término “recurso” a un medio de defensa jurisdiccional y/o administrativo.

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>9</sup> Cfr. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte IDH Núm. 13. Protección Judicial. Pág. 13.

<sup>10</sup> CIDH. *Caso López Lonea y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 5 de Octubre, 2015. Serie C No. 302. Párr. 245.

<sup>11</sup> CIDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 30 de Junio, 2009. Serie C No. 197. Párr. 74.

emitidas por autoridades judiciales y administrativas, así como la obligación de acatar y hacer cumplir dichas determinaciones en un plazo razonable, tienen como objeto garantizar a las personas el acceso *efectivo* a la justicia.

26. Es decir, no es suficiente que los medios legales de defensa existan, sino que las autoridades encargadas de cumplirlos deben obedecerlos para que sean capaces de producir los resultados para los que fueron creados. De otra manera, este derecho se vuelve ilusorio e incapaz de solucionar situaciones jurídicas infringidas.
27. La CPEUM reconoce el derecho de las personas a recibir justicia por tribunales previamente establecidos en su artículo 17. Este comprende dos supuestos: que cualquier persona pueda ser parte en un proceso judicial y el derecho a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal *ejecución*<sup>12</sup>.
28. Al respecto, la Primera Sala de la SCJN señaló que el derecho a la protección judicial consta de tres etapas: *antes del juicio*, que contempla el derecho de toda persona de acudir a las autoridades competentes para la impartición de justicia; *la etapa judicial*, contenida en el debido proceso; y *el juicio*, respecto de la eficiencia de las resoluciones emitidas<sup>13</sup>.
29. En ese tenor, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha especificado que el derecho al acceso a la justicia no se agota con la sentencia de fondo sino con el cumplimiento de la misma. Así, la efectividad de los procedimientos judiciales —o administrativos— recae en la obligación del Estado, y específicamente de la autoridad administrativa, de garantizar su acatamiento en un plazo razonable<sup>14</sup>.
30. En el presente caso, el cuatro de noviembre del año dos mil catorce, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz dictó un Laudo a favor de los CC. V1, V2, V3, V4 y V5 dentro del Juicio Laboral [...]. En éste, condenó al Ayuntamiento de Veracruz, Ver., a la reinstalación y pago de diversas prestaciones (aguinaldo, prima vacacional y salarios devengados) de la parte actora.

---

<sup>12</sup> TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL. T/A. Octubre 2012.

<sup>13</sup> Tesis 1º./j.103/2017, DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017. Tomo I pág. 151

<sup>14</sup> Cfr. CIDH. Informe No. 110100. Caso 11.800 Gear Cabrejos Bernuy vs. Perú. 4 de diciembre de 2000, p. 29-30.

31. Pese a que el Tribunal ha requerido al Ayuntamiento en seis ocasiones para que dé cumplimiento a dicha resolución, el Laudo no ha sido acatado<sup>15</sup> hasta el momento, aun cuando han transcurrido más de seis años desde su emisión.
32. La autoridad municipal señaló que dicha situación obedece a que el Laudo en cita se encuentra en el pasivo laboral otorgado por la *pasada administración*. No obstante, asegura que desde que el *actual* Presidente Municipal tomó su cargo (2018), se han buscado soluciones para cumplimentar el Laudo, como la elaboración de convenios de pago de acuerdo a la capacidad presupuestaria con la que cuenta la Entidad.
33. El Ayuntamiento aseveró haber realizado modificaciones a su Presupuesto de Egresos para el Ejercicio 2018, y así estar en posibilidad de hacer frente a compromisos de esta naturaleza. Para ello, afirma que fue contemplada una partida específica para el pago de Laudos en el año dos mil diecinueve. Además, menciona que ante el gran número de resoluciones pendientes de pago, determinó llevar a cabo convenios entre las partes; sin embargo, para el caso que nos ocupa, no demostró que se haya llevado a cabo ningún acuerdo con las víctimas.
34. El Laudo en cuestión fue emitido en el mes de noviembre del año dos mil catorce, y desde el dos mil quince causó estado. Desde entonces la autoridad municipal se encontraba obligada a dar cumplimiento tanto a la reinstalación, como al pago de las prestaciones condenadas a favor de los CC. V1, V2, V3, V4 y V5, y no hasta el año en que tomó posesión la *actual administración*.
35. Al respecto, el principio de continuidad del Estado<sup>16</sup> postula que la responsabilidad de éste por violaciones a derechos humanos persiste incluso cuando existan cambios de gobierno derivados de la alternancia democrática. Afirmar lo contrario haría que el deber constitucional de reparar las violaciones a derechos humanos dependiera de la permanencia de una persona en un cargo público. Así, en tanto que la responsabilidad que aquí se declara es institucional y no individual, el Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, debía cumplimentar el Laudo al que fue condenado en tiempo y forma, pues la obligación de ejecutarlo persiste incluso si ésta tuvo su origen en otra administración.

---

<sup>15</sup> Se ha requerido su cumplimiento en fechas: quince de enero del año dos mil dieciocho, cuatro de mayo del año dos mil dieciocho, trece de noviembre del año dos mil dieciocho, treinta y uno de enero del año dos mil diecinueve, quince de mayo del año dos mil diecinueve y once de noviembre del año dos mil diecinueve. Causando estado el siete de abril del año dos mil quince.

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 92; CIDH Informe Ni. 8/00, Caso 11.378. Haití de 24 de febrero de 200., párrs. 35 y 36.

36. Para determinar si la dilación en el cumplimiento del Laudo es razonable o no, deben considerarse los siguientes aspectos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia<sup>17</sup>.
37. Como ha podido observarse, el asunto en particular no representa un tema complejo (por cuanto al fondo de éste). Existe una resolución firme que condena a la autoridad a la reinstalación de las víctimas y al pago de prestaciones específicas; es decir, no existe una controversia por resolver o dilucidar. Se observa un activo impulso procesal por la parte actora del juicio, pues han dado seguimiento continuo a la ejecución del Laudo y se han efectuado diversos medios legales para lograr su cumplimiento.
38. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado ha requerido en seis ocasiones a la autoridad condenada, incluso ha impuesto medios de apremio para la ejecución de su resolución establecidos en la Ley Estatal del Servicio Civil del Estado de Veracruz<sup>18</sup>. Sin embargo, el Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, se ha negado a darle cumplimiento al Laudo, haciendo ilusorio el procedimiento laboral instaurado por parte de las víctimas, para acceder a las prestaciones reclamadas.
39. Por otro lado, de no contar con los recursos económicos para hacer frente al pago de los conceptos condenados, la autoridad se encontraba en posibilidad de prever dichos gastos desde la realización de su Proyecto de Presupuesto de Egresos para el siguiente Ejercicio Fiscal (2015)<sup>19</sup>, fecha en que quedó firme el Laudo que nos ocupa, de conformidad con el artículo 107 de la Ley Orgánica del Municipio Libre<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, No. 192, párr. 155.

<sup>18</sup> Artículo 198.- El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje y las Salas en su caso, podrán emplear cualquiera de los medios de apremio necesarios, conjunta o indistintamente, para que las personas concurren a las audiencias en las que su presencia sea indispensable o para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. Los medios de apremio que pueden emplearse son: I.- Multa, hasta de 15 veces el salario mínimo general diario vigente en el lugar y tiempo en el que se cometió la infracción; II.- Presentación de la persona con auxilio de la fuerza pública; y III.- Arresto hasta por treinta y seis horas.

<sup>19</sup> Esto al causar estado en el mes de abril del año dos mil quince y el artículo 107 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, establece que el Proyecto de Presupuesto de Egresos debe remitirse al Congreso en el curso de la segunda quincena de septiembre de cada año.

<sup>20</sup> "En el curso de la segunda quincena del mes de septiembre de cada año, los ayuntamientos remitirán por triplicado, al Congreso del Estado, el proyecto anual de ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos. En caso de que aquel haga observaciones, las comunicará al Ayuntamiento a más tardar el 30 de octubre. Si no cumpliera con la remisión, el Congreso tendrá por presentados los proyectos del año anterior y podrán ajustarlos en la medida que estime necesario". Durante el curso de la primera quincena de septiembre el Ayuntamiento, en sesión de Cabildo, discutirá dichos proyectos

40. En este sentido, el Pleno de la SCJN ha señalado que cuando el cumplimiento de una resolución implique el pago de recursos monetarios, la autoridad deberá desarrollar las acciones que resulten pertinentes para dotar a la partida presupuestal correspondiente de los recursos necesarios para acatar sus obligaciones<sup>21</sup>.
41. Además, es importante mencionar que la falta de liquidez no constituye por sí misma una excusa válida para desestimar los derechos de las víctimas<sup>22</sup>. Si bien la SCJN sostiene que es legítimo interferir o limitar el goce o ejercicio de un derecho para proteger otro bien constitucionalmente protegido, como la seguridad nacional o la salud de las finanzas públicas<sup>23</sup>, la autoridad condenada no demostró que la falta de pago atendiera la protección de uno de estos bienes; simplemente no ha cumplido el Laudo.
42. En conclusión, la ejecución de las resoluciones judiciales tiene como fin la materialización de la protección del derecho que se salvaguarda, lo que implica el deber de la autoridad de actuar diligentemente para que las personas puedan gozar efectivamente de éstos, y abstenerse de obstaculizar su ejercicio a través de dilaciones innecesarias<sup>24</sup>. No obstante, las acciones y omisiones en que incurrió el Ayuntamiento de Veracruz, Ver., han vuelto ilusoria la posibilidad de que las víctimas obtengan las prestaciones a que tienen derecho.
44. Por lo anterior, el incumplimiento del Laudo dictado en el Juicio Ordinario Laboral [...] resulta imputable al Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, lo que constituye una violación al derecho a una adecuada protección judicial de los CC. V1, V2, V3, V4 y V5, pues se hace nugatorio su acceso real a la justicia.

### VIII.Reparación integral del daño

45. Las medidas de reparación tienden a remover las consecuencias de las violaciones sufridas, permiten que las víctimas retomen su proyecto de vida y, en última instancia, tienen presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad. Bajo esta tesitura, en un Estado constitucional de Derecho, toda persona debe tener la seguridad de que en caso de sufrir una

---

<sup>21</sup> Pleno. SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro IUS 162469.

<sup>22</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso "Mockiené Vs. Lithuania". Sentencia de 4 de julio de 2017. Párr. 41.

<sup>23</sup> SCJN. Recurso de Revisión 01/2015 en materia de Seguridad Nacional. Sentencia del Pleno de 3 de abril de 2017.

<sup>24</sup> Supra párrafos 28, 29 y 30.

violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que se reparen las violaciones sufridas.

46. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a sus derechos humanos. En esta misma línea, el artículo 25 de la Ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.
47. Por lo que, con base en el artículo 114 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Comisión Estatal les reconoce a los CC. V1, V2, V3, V4 y V5, la calidad de víctimas. En tal virtud, con fundamento en el artículo 105 fracción II y 126 fracción VIII de la citada Ley, deberán inscribirse en el Registro Estatal de Víctimas, para que tengan acceso a los beneficios de Ley que garanticen su derecho a la reparación integral por la violación a su derecho humano determinado en la presente Recomendación, en los siguientes términos:

### RESTITUCIÓN

48. De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes del evento dañoso, y se encuentran consagradas en el artículo 60 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Por eso, el Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, deberá realizar las gestiones necesarias a fin de que se implementen los mecanismos legales y administrativos que permitan el cumplimiento del Laudo dictado a favor de los CC. V1, V2, V3, V4 y V5 dentro del Juicio Ordinario Laboral [...] del índice del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado, a la brevedad posible

### SATISFACCIÓN

49. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de las reparaciones. Por ello, con base en el artículo 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se deberán girar las instrucciones correspondientes para que se inicie y determine una investigación interna, diligente, imparcial y exhaustiva para individualizar la

responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados en la presente Recomendación, por la violación a derechos humanos expuesta.

### GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

50. Las garantías de no repetición son consideradas tanto como una de las formas de reparación a víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprenden una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito de que no se repita la vulneración de los derechos de las víctimas, así como para eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.
51. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de evitar las violaciones a derechos humanos; mientras que la reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas de violaciones a derechos humanos, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.
52. Bajo esta tesis, con fundamento en los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se deberán realizar las acciones pertinentes para que la autoridad involucrada en la presente resolución reciba capacitación eficiente en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente al derecho a la adecuada protección judicial.
53. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

### Precedentes

54. Esta Comisión se ha pronunciado reiteradamente sobre la relevancia de garantizar debidamente el derecho a una adecuada protección judicial. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 43/2019, 81/2019, 49/2020 y 161/2020.

### Recomendaciones específicas

55. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I y III, 6 fracciones I, II y IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25 y demás aplicables de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; 1, 5, 15, 16, 23, 24, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

#### IX. RECOMENDACIÓN N° 021/2021

##### AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, VERACRUZ

##### PRESENTE

**PRIMERA:** Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda para:

- a) Se implementen los mecanismos legales y administrativos que permitan el cumplimiento del Laudo dictado a favor de los CC. V1, V2, V3, V4 y V5 dentro del Juicio Ordinario Laboral número [...] del índice del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado, a la brevedad posible.
- b) Se investigue y determine la responsabilidad individual a través del correspondiente procedimiento administrativo y/o disciplinario, por las acciones y omisiones en las que incurrieron los servidores públicos involucrados en el presente caso.
- c) Se capacite a los servidores públicos involucrados, en materia de derechos humanos, particularmente en el derecho a una adecuada protección judicial.
- d) Se evite, en lo sucesivo, cualquier acto u omisión que revictimice a los agraviados.

**SEGUNDA.** De conformidad con los artículos 4 fracción III de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y 181 de su Reglamento Interno, se hace saber a la autoridad que dispone de un plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES**, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no.

**TERCERA.** En el caso de aceptarla, dispone de **QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES** para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.

**CUARTA.** De no recibir respuesta o no ser debidamente cumplida esta Recomendación en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que disponen el artículo 102 apartado B) de la CPEUM y el artículo 4 fracción IV de la Ley número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, deberá fundar, motivar y hacer pública tal negativa.

**QUINTA.** Por otra parte, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que explique el motivo de la misma.

**SEXTA.** De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese a la víctima un extracto de la presente Recomendación.

**SÉPTIMA.** Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, elabórese la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3 fracción XXXIII y 56 fracción III de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**ATENTAMENTE**

**Dra. Namiko Matsumoto Benítez**  
**Presidenta**