



Expediente: CEDH/2VG/DOQ/1587/2019

Recomendación 034/2022

Caso: Incumplimiento de Laudo por parte de la Contraloría General del Estado.

Autoridades responsables:

Contraloría General del Estado

Víctima: **V1**

Derecho humano violado: Derecho a una adecuada protección judicial.

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE.....	1
DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN.....	2
I. RELATORÍA DE HECHOS	2
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS.....	8
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	9
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	10
V. HECHOS PROBADOS.....	10
VI. OBSERVACIONES	10
VII. DERECHOS VIOLADOS.....	13
DERECHO A UNA ADECUADA PROTECCION JUDICIAL.....	13
VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.....	17
IX. PRECEDENTES	19
RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	20
X. RECOMENDACIÓN N° 034/2022	20

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de Llave, a uno de junio de dos mil veintidós, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Segunda Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita¹ constituye la **RECOMENDACIÓN N° 034/2022**, que se dirige a la siguiente autoridad, en carácter de responsable:

2. **A LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 33 y 34 fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado² y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES

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 menciona la identidad de la víctima toda vez que no existió oposición de su parte.

¹ En términos de lo establecido en los artículos 1 y 102 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante 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 fracción III, 6 fracción IX y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 1, 5, 15, 16, 17, 172 y 175 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

² **Artículo 33.** La Contraloría General es la dependencia responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental y desarrollo administrativo, así como de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, durante el ejercicio presupuestal correspondiente. Asimismo, contará con los recursos suficientes y necesarios, que deberán estar etiquetados dentro del presupuesto del Poder Ejecutivo, para el cumplimiento de sus funciones de prevención, detección, combate y sanción de la corrupción. **Artículo 34.** Son atribuciones del Contralor General, conforme a la distribución de competencias que establezca su Reglamento Interior, las siguientes: ...IX. Fiscalizar, directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades cumplan con las disposiciones legales y normativas en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, inversiones, concesiones, contratación de servicios, obra pública, gasto corriente, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, control de inventarios y, en general, sobre los activos y recursos de la Administración Pública Estatal.

³ **Artículo 126.** Además de los deberes establecidos para todo servidor público, los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el ámbito de su competencia deberán: ...VIII. Recomendar las reparaciones a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con base en los estándares y elementos establecidos en la presente Ley.

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

4. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 176 del Interno de esta CEDHV, se procede al desarrollo de los siguientes rubros:

I. RELATORÍA DE HECHOS

5. El 19 de septiembre de 2019, este Organismo recibió el escrito de queja signado por V1, en el que señaló hechos que considera violatorios de sus derechos humanos, mismo que a continuación se transcribe:

*“...De conformidad con lo establecido en los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 1, 2, 3, 4 fracción I y demás relativos de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y su Reglamento, V1, nombrando a los Licenciados [...], con Cédula Profesional de Licenciado en Derecho expedida por la Secretaría de Educación Pública con número de folio... y [...], con Cédula Profesional de Licenciado en Derecho expedido por la Secretaría de Educación Pública con número de folio... para que en mi representación promuevan toda clase de escritos, desahoguen cualquier diligencia y en general me representen ante el organismo defensor de derechos humanos que dignamente representa, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en..., por este conducto con fundamento en el artículo 109 del Reglamento de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, vengo respetuosamente a presentar **queja de derechos humanos** en contra del **Gobernador del Estado de Veracruz, la Contralora del General del Estado de Veracruz y los CC. Magistrados del H. Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, bajo protesta de decir verdad, al tenor de lo siguiente:*

I. Los datos de identificación de la persona violentada en materia de derechos humanos.

V1, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en...

II. Los hechos constitutivos de violación a los Derechos Humanos;

a) En el año 2009, la suscrita fue despedida injustificadamente de la Contraloría General del Estado de Veracruz.

*b) El diez de noviembre de 2011, se dictó sentencia dentro del **Juicio Laboral [...]**, por parte del H. Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, donde se ordena mi reinstalación, el pago de salarios caídos y escrito donde se señale mi antigüedad laboral.*

*c) A la fecha se han emitido diversos acuerdos donde se pretende dar cumplimiento a la sentencia por parte del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo tras diversas diligencias de reinstalación la Contraloría General del Estado de Veracruz se rehúsa a dar cumplimiento y es omisa en el pago de salarios caídos y a la emisión de un escrito de antigüedad laboral, **lo que se traduce en violaciones a los derechos humanos, al acceso efectivo a la justicia, a la seguridad jurídica y a los derechos laborales de mi persona.***

III. Competencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para conocer del presente asunto.

*Es sabido que el incumplimiento de una sentencia o laudo por parte de autoridades o servidores públicos destinatarios de los mismos se considera una **omisión de naturaleza administrativa, por lo que constituye una violación de Derechos Humanos y, por tanto, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, es competente para conocer de quejas que se presenten contra tal incumplimiento**, lo anterior, cobra relevancia toda vez que no es aplicable el artículo 5 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que a la letra dice:*

“...Artículo 5. La Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales, laborales, agrarios y jurisdiccionales en cuanto al fondo;...”

Lo anterior toda vez que lo que aquí se reclama no es el fondo de la Litis en materia laboral, ya que la misma se encuentra resuelta, sírvase de referencia Recomendación 89/2004, del 16 de diciembre de 2004, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la cual precisó que “la ejecución [de una resolución jurisdiccional o laudo] es un acto que tiene carácter administrativo y debe realizarse por la autoridad, dependencia, institución entidad o servidor público destinatario del mismo, una vez que en el fondo de la litis quedó resuelto por la instancia facultada y se emitió la determinación que puso fin al conflicto laboral...”.

Asimismo, en las Recomendaciones 4/2001 del 28 de febrero de 2001, 69/2010 del 30 de noviembre de 2010 y 8/2015 de 12 de marzo de 2015, la Comisión Nacional consideró que **“al no cumplirse los actos a que fue condenada una autoridad y estando firme la resolución correspondiente, se advierte una clara omisión de carácter administrativo que constituye una violación a la adecuada administración de justicia, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [el cual precisa] que las leyes locales y federales establecerán los medios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales”.** (Párrafo 39 de la Recomendación 8/2015).

Adicionalmente es preciso tomar en cuenta que con la entrada en vigor de la reforma al artículo 102, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se ampliaron las atribuciones de los organismos públicos protectores de los derechos humanos para conocer de asuntos en materia laboral, antes excluidos de su competencia.

En virtud de la referida reforma constitucional de 2011, se reconoció la competencia de los organismos protectores de los derechos humanos, incluidas la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, para **conocer de actos y omisiones de naturaleza administrativa atribuibles a autoridades y servidores públicos en el ámbito laboral, como lo es el incumplimiento e inejecución de un laudo.**

En este sentido, la función de los organismos públicos de derechos humanos en el ámbito laboral, **se ubica en un aspecto estrictamente administrativo del actuar de las autoridades y servidores públicos cuando se violenten derechos humanos, incluidos derechos laborales, como ocurre en el presente caso donde la Contraloría General del Estado ha sido omisa tras siete años en cumplir el laudo de mérito.**

En ese orden de ideas los laudos del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje que resulten favorables a los trabajadores **requieren ser ejecutados para que se respeten y garanticen los derechos humanos, particularmente, los derechos laborales y de acceso a la justicia.** De no ocurrir así, la Comisión Estatal de Derechos Humanos tienen la facultad para investigar y proceder, a efecto de que las autoridades administrativas responsables acaten los laudos en sus términos.

IV. Actos violatorios de derechos humanos.

VIOLACIÓN AL DERECHO A LA EFECTIVA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y AL DEBER DE CUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS Y RESOLUCIONES JURISDICCIONALES.

El acceso a la justicia, que comprende el derecho a la administración e impartición de justicia, es el derecho humano por el cual toda persona puede hacer valer sus pretensiones jurídicas ante las instancias de impartición de justicia, a efecto de lograr una determinación acerca de derechos de toda índole y que ésta se haga efectiva.

El artículo 17, párrafo segundo, constitucional **prevé el derecho de toda persona a la administración de justicia pronta, completa e imparcial por parte de las autoridades encargadas de impartirla en los plazos que fijen las leyes.** Asimismo, dicho precepto mandata el establecimiento de los medios legales necesarios para la plena ejecución de las resoluciones que dicten dichas autoridades.

En el ámbito internacional, los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, 1, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre **contemplan los derechos a un recurso efectivo y a la protección judicial**, los cuales implican la obligación de los Estados partes de garantizar que toda persona cuyos derechos humanos hayan sido violados, esté en posibilidad de interponer un recurso efectivo, sencillo y rápido, además de velar porque las autoridades competentes cumplan toda decisión en la que se haya estimado procedente tal recurso. Los instrumentos internacionales referidos establecen la tutela jurisdiccional en tres derechos específicos: a) a un recurso efectivo; b) a una instancia competente e independiente, y c) a la efectiva ejecución de los fallos. En este sentido, no basta la existencia formal de un recurso que ampare los derechos de un individuo, sino que éste debe tener efectividad para que no se impida la satisfacción del derecho otorgado o reconocido por el mismo.

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

El derecho consagrado por el artículo 17 de la Constitución Federal, relativo al acceso a la justicia, es correlativo a la obligación de las autoridades de proveer a la plena ejecución de las resoluciones, sentencias o laudos, puesto que la efectividad de estos pronunciamientos depende, precisamente, de su exigibilidad y cumplimiento.

En el orden jurídico interno del Estado de Veracruz se prevén disposiciones legales que regulan la obligación de las autoridades estatales y municipales de garantizar que las resoluciones, sentencias o laudos sean acatadas; normativa cuya finalidad es la de proteger y garantizar el derecho humano de acceso a la justicia.

En el anexo II del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal 2019, se encuentran debidamente etiquetados un total de **1, 407,642,195.00 pesos** para el cumplimiento de sentencias y resoluciones judiciales, lo que acredita que dentro del presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Planeación se encuentra considerado dentro de tal partida presupuestal, el recurso destinado para la debida cumplimentación del laudo de **V1**, donde a la fecha se le adeudan más de **\$1,700,000 pesos (un millón setecientos mil pesos)**.

Del marco normativo apuntado, es posible desprender el principio de la obligatoriedad de la ejecución y pleno cumplimiento de las sentencias, laudos y resoluciones, el cual debe ser observado por los obligados, en aras de garantizar el derecho humano de acceso a la justicia, por lo cual solicitamos que esa Comisión Estatal se pronuncie al respecto.

RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ Y LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO POR EL INCUMPLIMIENTO DEL LAUDO DEL 10 DE NOVIEMBRE DE 2011.

Con el laudo de diez de noviembre de dos mil once, dentro del **Juicio Laboral [...]**, del índice del H. Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que dignamente presiden la Contraloría General del Estado fue condenada a la reinstalación en el empleo, pago de salarios caídos, reconocimiento de antigüedad, prima vacacional y aguinaldo en favor de **V1**. Sin embargo, a la fecha, no se ha dado cumplimiento cabal y efectivo al laudo, a pesar de los reiterados requerimientos formulados por ese Tribunal a las autoridades del Gobierno del Estado de Veracruz, en específico la Contraloría General del Estado; **situación que evidencia una actitud de**

renuencia y desacato injustificado, siendo imprescindible correlacionar la figura del C. Gobernador del Estado, en su carácter de superior jerárquico de la C. Contraloría General del Estado.

Siete años y medio después de haberse emitido el laudo, la Contraloría no logra reinstalar, ni pagar las prestaciones económicas a las que fue condenada..., tampoco logra emitir un escrito donde se detalle la antigüedad de 15 años de la persona vulnerada en sus derechos humanos, privándola de en su momento solicitar su jubilación y con ellos gozar de una pensión digna.

En razón de lo expuesto, se acredita que la Contraloría General del Estado ha omitido realizar las acciones necesarias para acatar y cumplir plenamente el laudo violando derechos humanos. De este modo, el proceder omiso de la autoridad ha colocado a **V1**, en un notable estado de indefensión jurídica, ante la imposibilidad de lograr la ejecución y cumplimiento del laudo.

Por tanto, cuando la autoridad a la que fue dirigida un laudo (Contraloría General del Estado), omite acatarlo sin justificación válida, **genera un perjuicio en la esfera jurídica de quien obtuvo un fallo favorable y transgrede su derecho a la impartición de justicia pronta y efectiva, tal como en el presente asunto.**

En este sentido, el derecho a la efectiva administración de justicia encuentra una de sus formas de realización en el cumplimiento de las resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales, como lo son los laudos emitidos por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje. **La importancia del acatamiento de estas resoluciones radica en que contribuye a la observancia del principio de legalidad en favor de quienes obtuvieron una resolución favorable y de la comunidad en general, sobre todo si se toma en consideración que como lo ha sostenido esta Comisión Nacional, el “incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano”⁴, como puede ser el derecho de acceso efectivo a la justicia.**

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito:

SENTENCIAS. SU CUMPLIMIENTO ES INELUDIBLE. De acuerdo al contenido del artículo 17 constitucional, es una garantía la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales; en razón de ello, quien queda constreñido al acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación alegando alguna circunstancia ajena a la Litis”⁵.

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

En este sentido, el Gobierno del Estado de Veracruz por conducto de la Contraloría General del Estado, no puede alegar que la imposibilidad de cumplimiento deriva de la falta de recursos económicos, puesto que además de tener imperio y atribuciones para cumplir los laudos, tiene expeditas diversas vías legales para solicitar la autorización de una partida presupuestal al Congreso del Estado.

RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS.

De manera preliminar debe quedar claro que el cambio de servidores públicos del Gobierno del Estado no es un impedimento legal para que los nuevos integrantes del mismo acepten y cumplan resoluciones judiciales relacionados con hechos ocurridos durante administraciones pasadas, porque las responsabilidades por violaciones a los derechos humanos aquí apuntadas son públicas e

⁴ 7 Recomendación 36/2015 del 29 de octubre de 2015, de la CNDH, párrafo 41, páginas 14 y 15.

⁵ Semanario Judicial de la Federación. Agosto de 1999. Registro: 193495.

institucionales, y porque aun cuando los nuevos titulares de una dependencia de gobierno no hayan participado en los hechos, tiene el deber institucional de atender y responder a las víctimas.

Todo servidor público tiene el deber de proceder con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la administración pública; de cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado y de abstenerse de cualquier acto u omisión que cause suspensión total, parcial o la deficiencia de dicho servicio, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa. **En el presente caso, la responsabilidad de los servidores públicos encuentra sustento jurídico en los artículos 109, fracción III, párrafos primero y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Sobre la viabilidad de imponer sanciones a las autoridades de la Contraloría General del Estado, para lograr la ejecución y cumplimiento de los laudos dictados por tribunales laborales, por analogía, se cita la siguiente tesis laboral emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en materia del Trabajo del Tercer Circuito Judicial de la Federación:

“LAUDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE Y ESCALAFÓN DEL ESTADO DE JALISCO. PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PUEDE IMPONER DIVERSAS SANCIONES, ENTRE ELLAS, LA SUSPENSIÓN DE LA AUTORIDAD EN EL CARGO POR UN PLAZO DE 15 DÍAS SIN GOCE DE SUELDO. Los artículos 140 a 143 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios establecen que las autoridades están obligadas a prestar auxilio al Tribunal de Arbitraje y Escalafón para hacer cumplir y respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello; que dicho órganos tiene la obligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que, a su juicio, sean procedentes; de donde se advierte que, para lograr la ejecución y el cumplimiento de sus laudos, el referido tribunal tiene la facultad de imponer sanciones que pueden ser desde 10 hasta 100 veces el salario mínimo general vigente de la zona económica, así como la suspensión de la autoridad en el cargo por un plazo de 15 días sin goce de sueldo de los funcionarios que debieron darle cumplimiento, y cuando se trate de servidores públicos de otros poderes, niveles de gobierno o Municipios, se remitirán las constancias de las actuaciones que se hubieren efectuado al servidor o servidores públicos encargados de aplicar la sanción correspondiente que, en el caso concreto, corresponde al Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, previo procedimiento.”⁶

Lo anterior, toda vez que en distintas diligencias de reinstalación se ha mostrado renuencia por parte de la Lic. [...], quien se identifica como apoderada legal de la demandada Contraloría General del Estado, negándose a reinstalar a la quejosa, manifestando su imposibilidad ya que el órgano denominado Contraloría Interna de la Subsecretaría de Comunicaciones, dependiente de la Contraloría General del Estado, no existe, sin embargo, es claro que en diversas partes de la sentencia de la cual deriva la presente queja de derechos humanos se aprecia que hace alusión a la Contraloría Interna en la Secretaría de Comunicaciones (foja 8 de la sentencia del diez de noviembre de 2011, dentro del Juicio Laboral [...]) o Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones (foja 37 de la sentencia del diez de noviembre de 2011, dentro del Juicio Laboral [...]) por mencionar algunos, no está de más señalar que la interpretación de la sentencia debe ser integra y que si bien es cierto en la actualidad no existe un órgano administrativo bajo la denominación de Contraloría Interna de la Subsecretaría de Comunicaciones, dependiente de la Contraloría General del Estado, lo cierto es que la denominación correcta y que rige actualmente es la ÓRGANO INTERNO DE

⁶ Semanario Judicial de la Federación, febrero de 2016. Registro 2011153. En el mismo sentido, la tesis constitucional laboral publicada bajo el rubro: “Suspensión en el cargo de una autoridad (Munícipe de un Ayuntamiento) por incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco. Corresponde al Congreso del Estado iniciar el procedimiento respectivo”. Registro 2011164.

CONTROL EN LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS, a cargo del Ing. [...], y que ese órgano interno depende de la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, a cargo de la Contralora General Ing. [...], en ese mismo sentido también es cierto que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje se ha pronunciado al respecto en el sentido que dicho argumento no es válido ordenando la inmediata reinstalación de la ahora quejosa de derechos humanos. -----

----- **P E T I T O R I O S** -----

Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1º, párrafo tercero y 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales.

El deber por parte del Gobierno del Estado de Veracruz y del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de reparar las violaciones a los derechos humanos de **V1a**, deriva de diversos ordenamientos y criterios jurisprudenciales nacionales e internacionales.

El artículo 1º, párrafo tercero, constitucional ordena que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”.

El artículo 1º, párrafos tercero y cuarto, de la Ley General de Víctimas prevé la obligación a reparar a las víctimas y, de manera correlativa, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

En materia de reparación del daño, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró en el tema de acceso a la justicia que: “La obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquellas es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia. Así pues, cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia deber ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades (...)”⁷

La corte Interamericana de Derechos Humanos, en el párrafo 41 de la sentencia del 27 de agosto de 1998, sobre las Reparaciones y Costas del “Caso Garrido y Baigorria Vs Argentina”, determinó que: “La reparación es el termino genérico que comprende las diferentes formas cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Los modos específicos de reparar varían según la lesión producida: podrá consistir en la restitutio in integrum de los derechos afectados, en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, en la obligación del Estado de anular ciertas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad que fueron ilegítimamente quitadas, etc.”

A manera de criterio orientador, los “**Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones**

⁷ Tesis constitucional “Acceso a la Justicia. El deber de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos es una de las fases imprescindibles de dicho derecho” Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 2015. Registro 2010414.

graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005 reconocen en su principio 15, que “una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario.-----

La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que pueden atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario.”

PRIMERO: Se admita la presente queja de derechos humanos y en el momento procesal oportuno se emita la recomendación respectiva y se repare el daño a la quejosa.

SEGUNDO: En relación con el cumplimiento al pago de salarios caídos, solicitamos se decrete al Gobierno del Estado, por conducto del C. Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a la Contraloría General del Estado y a la Secretaría de Finanzas y Planeación, realizar acciones conjuntas, a fin de que se cumpla el laudo de mérito, gestionando y consiguiendo la partida presupuestal necesaria para cubrir los salarios caídos y demás prestaciones y para reparar el daño a V1, por los hechos violatorios de derechos humanos consignados en la presente queja de derechos humanos.

Por parte del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se solicita que el mismo deberá proveer a la efectiva ejecución de sus laudos, entre las que se encuentran: notificar a los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo el laudo emitido en el **Expediente Laboral [...]**, a favor de V1, además de solicitarles que en caso de que no hubiere partida en el Presupuesto de Egresos del año que corre, el Congreso del Estado expida un decreto especial que autorice la erogación de los recursos necesarios para efectuar el pago correspondiente, previa solicitud del Gobierno del Estado de Veracruz...”(Sic.)⁸.

SITUACIÓN JURÍDICA

II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS

6. La competencia de este Organismo Autónomo tiene fundamento 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, y 176 de su Reglamento Interno.

7. De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley de la CEDHV, este Organismo tiene competencia en todo el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para conocer y tramitar las quejas

⁸ Fojas 02-15 del expediente.

que por presuntas violaciones a los derechos humanos se imputen a servidores públicos estatales o municipales, por actos u omisiones de naturaleza administrativa.

8. En este sentido, toda vez que no se actualiza ningún supuesto del artículo 5 de la Ley de esta CEDHV⁹, este Organismo Autónomo es competente para pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

- a) En razón de la **materia** –*ratione materiae*–, porque los hechos son omisiones de naturaleza administrativa que podrían violar el derecho a una adecuada protección judicial.
- b) En razón de la **persona** –*ratione personae*–, porque las presuntas violaciones a derechos humanos son atribuidas a servidores públicos estatales.
- c) En razón del **lugar** –*ratione loci*–, porque los hechos ocurrieron en territorio Veracruzano.
- d) En razón del **tiempo** –*ratione temporis*–, porque los hechos se consideran de tracto sucesivo. El 10 de noviembre de 2011, el Pleno del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (TCA) dictó Laudo en el Juicio Laboral [...], y hasta esta fecha no se ha dado total cumplimiento a dicha resolución. Por ello se actualiza nuestra competencia de acuerdo a lo previsto en el artículo 121 del Reglamento Interno.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

9. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de esta CEDHV para conocer de ellos, de conformidad con la normatividad aplicable, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar los elementos de prueba suficientes para poder determinar si los hechos investigados constituyen o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, lo puntos a dilucidar son:

- Si la Contraloría General del Estado ha violado el derecho a una adecuada protección judicial de V1, al incumplir el Laudo emitido el 10 de noviembre de 2011 por el TCA, en el Juicio Laboral [...]

⁹ ARTÍCULO 5. La Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales, agrarios y jurisdiccionales en cuanto al fondo. Tampoco lo será respecto de consultas que formulen las autoridades, los particulares u otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales y legales, ni en aquellos casos en que se pueda comprometer o vulnerar su autonomía moral.

- Si el Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Secretaría de Finanzas y Planeación y el TCA, son responsables del incumplimiento de pago de las prestaciones condenadas en el Laudo emitido el 10 de noviembre de 2011, en el Juicio Laboral [...]

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

10. Con el fin de demostrar los planteamientos de este Organismo Autónomo, se realizaron las siguientes acciones:

- Se recabó la queja de V1
- Se solicitaron informes al TCA, a la Contraloría General del Estado y a la Secretaría de Finanzas y Planeación.
- Se procedió al análisis de todos y cada uno de los elementos de convicción que constan en el expediente de queja.

V. HECHOS PROBADOS

11. Del acervo probatorio que consta en el expediente que se resuelve, se demostró lo siguiente:

- a) La Contraloría General del Estado ha violado el derecho a una adecuada protección judicial de V1, al incumplir en su totalidad el Laudo emitido el 10 de noviembre de 2011 por el TCA, en el Juicio Laboral [...]
- b) No se acreditó que el Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Secretaría de Finanzas y Planeación y el TCA, sean responsables del incumplimiento de pago de las prestaciones condenadas en el Laudo emitido el 10 de noviembre de 2011, en el Juicio Laboral [...]

VI. OBSERVACIONES

12. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea 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 a cada individuo¹⁰.

13. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual –ni penal, ni administrativa– de los servidores públicos involucrados, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial¹¹, mientras que en materia administrativa tratándose de faltas no graves es competencia de los Órganos Internos de Control y para faltas administrativas graves el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa¹².

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 que comprometen la responsabilidad institucional del Estado¹³.

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 demostrar que se verificaron acciones u omisiones que permitieron la perpetración de esas violaciones, o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida¹⁴.

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

¹⁰ Cfr. SCJN. *Contradicción de tesis 293/2011*, Sentencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013, publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

¹² Cfr. Artículo 3 fracción IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y 2 fracción III, 6, 7 y 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹³ 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.

¹⁴ 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 inexecución 493/2001*, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

autoridades del Estado Mexicano. Como se detalla en el siguiente apartado la Contraloría General del Estado, violó el derecho a una adecuada protección judicial de V1, puesto que, desde el 10 de noviembre de 2011, el TCA emitió un Laudo a su favor, no obstante, la autoridad condenada no lo ha cumplimentado en su totalidad, haciendo nugatorio el acceso a la justicia.

18. 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. De tal suerte que, 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 humanos –cualquiera que sea su naturaleza-, emitir Recomendaciones es la regla general, y emitir Conciliaciones la excepción.

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

CONSIDERACIONES PREVIAS.

22. No se acreditó que el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Secretaría de Finanzas y Planeación y el TCA, sean responsables de la falta de pago de las prestaciones laborales a las que tiene derecho V1. Lo anterior, en virtud de que es la Contraloría General del Estado a quien se condenó en el Laudo emitido en el Juicio Laboral [...] por el TCA.

23. Establecido lo anterior, se procederá al análisis de los derechos violados.

VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A UNA ADECUADA PROTECCION JUDICIAL.

24. La adecuada protección judicial implica que las personas pueden acudir a un tribunal que les ampare contra actos que violen sus derechos humanos¹⁵. 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.

25. El artículo 17 de la CPEUM reconoce el derecho de las personas a recibir justicia por tribunales previamente establecidos, en los tiempos y plazos que fijen las leyes. Este comprende dos supuestos; el primero, que cualquier persona pueda ser parte en un proceso judicial; el segundo, el derecho a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución¹⁶.

26. A nivel internacional, el derecho a la protección judicial se encuentra previsto en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). En éstos se establece el derecho de acudir ante un tribunal que garantice la restitución o reparaciones de las violaciones a sus derechos o libertades; asimismo, determina la obligación de las autoridades competentes de cumplir con toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso y garantizar el cumplimiento total de las resoluciones dictadas.

27. Este derecho contempla la ejecución de sentencias o resoluciones emitidas por autoridades judiciales o administrativas. Es decir, impone la obligación de acatar y hacer cumplir tales determinaciones en un plazo razonable, con la finalidad de garantizar un efectivo acceso a la justicia.

28. En tal sentido, 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 posteriormente el juicio, respecto de la eficiencia de las resoluciones emitidas¹⁷.

29. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho al acceso a la justicia no se agota con la sentencia de fondo sino con el cumplimiento de la misma;

¹⁵ Cfr. Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁶ Tutela Judicial Efectiva. El acceso a un recurso efectivo, sencillo y rápido, es consecuencia de ese derecho fundamental. T/A. octubre 2012.

¹⁷ Tesis 1º./j.103/2017, Derecho de acceso a la justicia y etapas y derechos que le corresponden, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017. Tomo I pág. 151.

considerando que la efectividad del recurso, recae en la obligación del Estado de garantizar su cumplimiento en un plazo razonable.¹⁸

30. En efecto, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten una sentencia, sino que requiere además que el Estado garantice los medios y mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones definitivas, de modo que se protejan de manera efectiva los derechos declarados. En ese sentido, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución, misma que debe ser completa, perfecta, integral y sin demora. Este proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial.¹⁹

31. Así, el principio de tutela efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral. La Corte IDH estima que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben cumplir las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución²⁰.

32. En particular, en materia de ejecución de decisiones contra el Estado, es necesario que sea el propio Estado el que vele por el cumplimiento de las sentencias²¹.

33. En el caso *sub examine*, el 10 de noviembre de 2011, el Pleno del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dictó un Laudo a favor de V1 dentro del Juicio Laboral [...]. En éste, condenó a la Contraloría General del Estado a: “...a la nulidad de los contratos por tiempo fijo bajo los cuales estuvo regida la relación de trabajo, a **REINSTALAR** a V1, con la categoría de analista administrativo, asignada a la Contraloría Interna de la Subsecretaría de Comunicaciones, dependiente de la Contraloría General del Estado... con un horario de labores de las nueve a las quince y de las dieciséis a las dieciocho horas de lunes a viernes de cada semana, y con un salario diario de \$335.18 (TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 18/100 M.N.), a otorgarle por escrito y mediante documental idónea el nombramiento de base definitivo... así como a pagarle la cantidad que resulte por un día de salario diario en cada día transcurrido desde la fecha del despido, tres de agosto de dos mil nueve, en concepto de **SALARIOS CAÍDOS**, hasta aquella de la legal y material reinstalación de la actora, a la base de \$335.18 (TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 18/100 M.N.), último salario diario

¹⁸ Cfr. CIDH. Informe No. 110100. Caso 11.800 Gear Cabrejos Bernuy vs. Perú. 4 de diciembre de 2000, p. 29-30.

¹⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo y reparaciones. Sentencia de 1 de febrero de 2022. Serie C. No. 448. Párr. 78.

²⁰ Corte IDH. Caso Profesores de Chañaral y otras Municipalidades Vs. Chile. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 10 de noviembre de 2021. Serie C. No. 443. Párr. 144.

²¹ *Ibidem* Párr. 146.

percibido por la actora... a reconocer por escrito y mediante documental idónea la antigüedad generada por V1, desde el inicio de la prestación de servicios por parte de la trabajadora...". -----

34. Además, se condenó al pago de diversas cantidades por concepto de: i) compensación vespertina; ii) 252 horas extras; iii) antigüedad quincenal; iv) quince años de servicio cumplidos; v) ayuda para previsión social múltiple; vi) ayuda por servicios; vii) ayuda para capacitación y desarrollo; viii) ayuda para la compra de útiles escolares; ix) ayuda para pasajes; x) ayuda mensual para despensa; y, xi) compensación temporal compactable, todos esos conceptos, desde la fecha de despido hasta aquella de la legal y material reinstalación de la trabajadora; así como \$1,675.90 (mil seiscientos setenta y cinco pesos 90/100 M.N. por cinco días de salario en concepto de periodo vacacional, correspondiente al periodo comprendido del veintisiete al treinta y uno de julio de dos mil nueve(Sic.)²².

35. Sin embargo, a pesar de que el TCA ha requerido en diversas ocasiones a la Contraloría General del Estado para que dé cumplimiento a dicha resolución, a la fecha el Laudo no ha sido cumplimentado en su totalidad.

36. Para determinar si la demora de más de 10 años en el cumplimiento de dicha resolución es razonable o no, deben tomarse en consideración 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 controversia²³.

37. Este asunto en particular no es complejo. Ya existe un Laudo que condena a la Contraloría General del Estado al pago de diversas prestaciones. Ha existido impulso procesal de la parte actora, pues ha dado seguimiento a la ejecución de la resolución en comento para lograr su cumplimiento.-

38. Por cuanto hace a la actuación judicial, de las constancias enviadas por el TCA se advierte que se ha requerido el cumplimiento del Laudo a la Contraloría General del Estado en ocho ocasiones²⁴. Sin embargo, éste no ha sido cumplimentado en su totalidad.

39. Por su parte, la autoridad responsable manifestó que en fecha 21 de febrero de 2020, V1 fue reinstalada en el puesto de analista administrativo adscrita al Órgano Interno de Control de la

²² Fojas 66-92 del expediente.

²³ 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.

²⁴ En fechas i) 06 de mayo de 2014, ii) 28 de agosto de 2014, iii) 30 de marzo de 2016, iv) 09 de febrero de 2017, v) 31 de mayo de 2017, vi) 30 de abril de 2019, vii) 11 de noviembre de 2019 y viii) 21 de febrero de 2020.

Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas dependiente de la Contraloría General del Estado²⁵; que en fecha 13 de marzo de 2020, solicitó la validación del Laudo en la Subprocuraduría de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación²⁶; y que, en fecha 31 de marzo de 2020, solicitó a la Secretaría de Finanzas y Planeación el Dictamen de Suficiencia Presupuestal a fin de dar cumplimiento al pago de salarios caídos a partir de la reinstalación²⁷.

40. En ese sentido, si bien la autoridad indicó que se dio cumplimiento parcial y se encuentran haciendo los trámites necesarios para el pago de las prestaciones condenadas en el Laudo y remitió el soporte documental para justificar que efectivamente realizó las gestiones ante la Secretaría de Finanzas y Planeación, agregó que ésta es quien debe emitir el pago en ejercicio de sus funciones. -

41. En efecto, el artículo 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, señala que la Secretaría de Finanzas y Planeación, a través de la Tesorería, realiza el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado con base en el Dictamen de Suficiencia Presupuestal que emita esa Secretaría, a solicitud de las dependencias²⁸. Es decir que, en el presente caso es la Contraloría General del Estado la responsable de realizar las gestiones necesarias ante la Secretaría de Finanzas y Planeación con la finalidad de que ésta realice el pago a V1 en cumplimiento al Laudo al que fue condenada.

42. Al respecto, la Secretaría de Finanzas y Planeación informó a este Organismo que en fecha 27 de abril de 2020 emitió el Dictamen de Suficiencia Presupuestal; que en su oportunidad se emitió la validación del laudo por parte de la Subprocuraduría de Asuntos Contenciosos; y que, una vez que se cuente con la cédula de liquidación se procederá a solicitar copia del egreso correspondiente a la Dirección General de Administración. Obtenido éste, se solicitará al Tesorero que proceda al pago a favor de V1. Sin embargo, la cédula de liquidación debe ser remitida por la Contraloría General del Estado.

²⁵ Con oficio [...] de 21 de febrero de 2020, la Directora Jurídica de la Contraloría General del Estado informó al Jefe de la Unidad Administrativa de esa dependencia, que en esa fecha se llevó a cabo la reinstalación de V1, en el Órgano Interno de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, haciéndole entrega del oficio de presentación [...], así como nombramiento de personal, en cumplimiento parcial al Laudo emitido dentro del Juicio Laboral [...]. Foja 380 del expediente.

²⁶ Con oficio [...] de 13 de marzo de 2020, el Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Secretaría de Finanzas y Planeación informó a la Directora Jurídica de la Contraloría General del Estado que cuenta con la validación a fin de atender el Laudo dictado en el Juicio Laboral [...]. Foja 378 del expediente.

²⁷ Con oficio [...] de 31 de marzo de 2020, la Contraloría General del Estado solicitó al Secretario de Finanzas y Planeación se emita Dictamen de Suficiencia Presupuestal a fin de dar cumplimiento al pago de salarios caídos. Foja 377 del expediente.

²⁸ Artículo 233. La Tesorería de la Secretaría efectuará el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado con base en el Dictamen de Suficiencia Presupuestal que emita la Secretaría a solicitud de las dependencias y entidades. Para efectos de lo anterior, la Secretaría operará el sistema de la cuenta única de Tesorería, que será obligatorio para las dependencias y entidades, sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a sus respectivas unidades administrativas.

43. Por lo anterior, este Organismo no pasa inadvertido que a la fecha han transcurrido 2 años desde que la autoridad comenzó a realizar los trámites correspondientes para dar cumplimiento total al Laudo emitido en fecha 10 de noviembre de 2011 dentro del Juicio Laboral [...], sin que a la fecha se haya materializado el pago de las prestaciones laborales a las que fue condenada.

44. Por lo tanto, la demora en el cumplimiento del Laudo es imputable exclusivamente a la Contraloría General del Estado.

45. Con base en lo expuesto, está acreditado que la Contraloría General del Estado no ha cumplido en su totalidad con lo ordenado por el Pleno del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado en el Juicio Laboral [...], promovido por V1, en un plazo razonable. Ello violenta su derecho humano a una adecuada protección judicial en contravención al artículo 25 de la CADH.

VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

46. A toda violación de derechos humanos le sigue, necesariamente, el deber de reparar. Éste ha sido el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el inicio de sus funciones contenciosas, y prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente. El orden jurídico mexicano ha hecho suya esta norma del derecho internacional. En efecto, el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

47. Consecuentemente, el Estado –visto como un ente que reúne los tres órdenes de gobierno, a los poderes tradicionales y a los organismos autónomos– debe reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley. Esto significa que son las leyes las que determinan el alcance del deber del Estado –y de sus órganos– de reparar las violaciones a los derechos humanos. Cualquier otra consideración al momento de reparar las violaciones a derechos humanos acreditadas configura una desviación de este deber constitucional.

48. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley No. 259 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 derechos humanos sufridas. Asimismo, de conformidad con su artículo 25, estas

medidas comprenden la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

49. En congruencia con lo anterior y de conformidad con los artículos 4, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Contraloría General del Estado deberá reconocer la calidad de víctima directa de V1 así como realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (CEEAIIV), para que sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas (REV). Esto, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención:

Restitución

50. De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado anterior en que se encontraban antes del evento dañoso y se encuentra consagrado en el artículo 60 de la Ley Estatal de Víctimas. Por eso, la Contraloría General del Estado deberá realizar las gestiones necesarias e implementar los mecanismos legales y administrativos que le permitan a la brevedad posible dar cumplimiento total al Laudo dictado por el Pleno del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz dentro del Juicio Laboral [...], promovido por V1.

Satisfacción

51. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de las reparaciones y buscan resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas.

52. Esta Comisión advierte que los hechos violatorios a los derechos humanos acreditados en la presente Recomendación deben ser investigados para determinar en sede administrativa interna el alcance de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Contraloría General del Estado.

53. En ese sentido, con fundamento en los artículos 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 74 de la Ley General en la materia y 39 de la Ley Estatal, la Contraloría General del Estado deberá dar vista a su órgano interno de control para iniciar a la

brevedad y de forma diligente, un procedimiento disciplinario y/o administrativo para determinar el alcance de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que incurrieron en conductas violatorias a los derechos humanos demostradas en el presente caso. En caso de que ya exista un procedimiento substanciado por los mismos hechos, éste deberá concluirse en un plazo razonable y resolver lo que en derecho corresponda.

Garantías de no repetición.

54. Las garantías de no repetición, son consideradas tanto una de las formas de reparación a las víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprende 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 a eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, las cuales comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

55. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de prevenir las violaciones a los derechos humanos y la dimensión reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas por la violación a sus derechos humanos, generando un impacto en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

56. Por lo anterior, la Contraloría General del Estado deberá capacitar a los servidores públicos involucrados, en materia de defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, concretamente al derecho a una adecuada protección judicial, con fundamento en los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz. Así mismo, deberá evitarse que cualquier servidor público de esa dependencia incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución.

57. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

IX. PRECEDENTES

58. Esta Comisión se ha pronunciado reiteradamente sobre la relevancia de garantizar el derecho a una adecuada protección judicial. En particular, resulta de especial importancia las Recomendaciones 05/2017, 42/2017, 19/2018, 37/2018, 46/2018, 43/2019, 59/2019, 49/2020, 21/2021, 28/2021 y 58/2021.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

59. Por lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 párrafo octavo y 67 fracción II, incisos b) y c) 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 fracciones I y III, 12, 13, 14, 25 y demás aplicables de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5, 15, 16, 17, 25, 27, 59, 172, 173, 174, 175, 177 y demás relativos de su Reglamento Interno, se estima procedente emitir la siguiente:

X. RECOMENDACIÓN N° 034/2022

**A LA ING. MERCEDES SANTOYO DOMÍNGUEZ
CONTRALORA GENERAL DEL ESTADO
PRESENTE.**

PRIMERA. De conformidad con 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 que se cumpla con lo siguiente:

- A.** De conformidad con los artículos 4, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción VI y 115 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se reconozca la calidad de víctima directa de V1 y realice los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas (REV) con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.
- B.** Se realicen las gestiones necesarias e implementen los mecanismos legales y administrativos idóneos y eficaces que le permitan dar cumplimiento en su totalidad y a la brevedad posible al Laudo dictado por el Pleno del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz dentro del Juicio Laboral [...], promovido por V1.
- C.** Con fundamento en los artículos 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 74 de la Ley General de Responsabilidades

Administrativas, se inicie a la brevedad y de forma diligente, un procedimiento administrativo a efecto de establecer de manera individualizada la responsabilidad administrativa de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos, en los términos de la presente Recomendación. El procedimiento deberá resolver lo que en derecho corresponda, en un plazo razonable.

- D. De acuerdo con el artículo 74 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se capacite eficientemente a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, específicamente sobre el derecho humano a una adecuada protección judicial. Así mismo, deberá evitarse que cualquier servidor público adscrito a la Contraloría General del Estado incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución.
- E. En términos de los artículos 5 y 119 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se evite cualquier acción u omisión que implique victimización secundaria de V1.

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 4 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 181 de su Reglamento Interno, se le hace saber 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.

- A. En caso de aceptarla, dispone de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.
- B. En caso de que esta Recomendación no sea aceptada en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B de la Constitución Mexicana, deberá fundar, motivar y hacer pública tal negativa.
- C. En caso de que esta Recomendación no sea aceptada o cumplida, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, o, en los recesos de éste, a la Diputación Permanente, a efecto de que explique el motivo de su negativa. Esto, con fundamento en el artículo 4 de la Ley No. 483 de la CEDHV.

TERCERA. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, remítase copia de la presente Recomendación a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, a efecto de que:

- A.** En términos de los artículos 4, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción V, 114 fracción VI y 115 de la Ley Número 259, incorpore al Registro Estatal de Víctimas a V1, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.

CUARTA. De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno de esta Comisión Estatal, notifíquese a la víctima, un extracto de la presente Recomendación.-

QUINTA. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, se instruye a la Secretaría Ejecutiva que elabore la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3, fracción XXXIII y 56, fracción III de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 70 fracción XX del Reglamento Interno que nos rige, por ser necesaria para el buen funcionamiento del Organismo.

Presidenta

Dra. Namiko Matsumoto Benítez