



COMISION ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
V E R A C R U Z

Expediente CEDHV/1VG/DOQ/0463/2021

Recomendación 48/ 2024

Caso: Incumplimiento de laudo por parte del Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz

Autoridades Responsables: Ayuntamiento de Ixhuatlancillo

Víctima: V1

- **Derechos humanos violados:** Derecho a una adecuada protección judicial y acceso a la justicia

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE.....	2
CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA	2
I. RELATORÍA DE LOS HECHOS	3
SITUACIÓN JURÍDICA.....	4
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS	4
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	6
V. HECHOS PROBADOS.....	7
VI. OBSERVACIONES.....	7
VII. DERECHOS VIOLADOS	9
DERECHO A UNA ADECUADA PROTECCIÓN JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA	9
VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO	12
IX. PRECEDENTES	14
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	15
RECOMENDACIÓN N° 48/2024	15

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los veintinueve días del mes de mayo de dos mil veinticuatro, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la 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 y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16 y 177 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, constituye la **RECOMENDACIÓN 48/2024**, que se dirige a la siguiente autoridad:

2. **AYUNTAMIENTO DE IXHUATLANCILLO, 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 menciona el nombre y datos de la persona agraviada, toda vez que no existió oposición de su parte.

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

4. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

I. RELATORÍA DE LOS HECHOS

5. El treinta de agosto del año dos mil veintitrés, se recibió en la Delegación Regional de este Organismo con residencia en Córdoba, Veracruz, un escrito signado por V1¹ señalando hechos que considera violatorios de sus derechos humanos y que atribuye al Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz, manifestando lo siguiente:

*“[...] vengo a presentar queja por inejecución de laudo en contra del H. Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz, [...] Ayuntamiento que ha vulnerado mis derechos humanos al no obtener una justicia pronta y expedita. -----
Basándome para ello en lo siguiente: -----
1.- Con fecha 5 de agosto del 2004 la suscrita fue despedida injustificadamente por ese Ayuntamiento del empleo que desempeñaba como [...]. -----
2.- Con fecha 12 de agosto del 2004 presenté ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje demanda laboral en contra de ese Ayuntamiento la cual quedó radicada bajo el número [...] actualmente [...] Sección de ejecución “B”. -----
3.- Previos los trámites de Ley el 11 de mayo del 2006 se dictó laudo favorable a mis intereses condenando al Ayuntamiento a pagarme diversas prestaciones como son: -----
a) 3 meses de salario como indemnización constitucional. -----
b) salarios caídos a partir del 5 de agosto del 2004 hasta la fecha que se de cumplimiento al pago total del laudo. -
c) a pagar vacaciones más prima vacacional. -----
d) aguinaldo. -----
4.- El 6 de noviembre del 2006 se dictó autor en el que se ordenaba por parte del Tribunal aperturar la Sección de Ejecución. -----
5.- A pesar del tiempo transcurrido y en que diversas ocasiones ha sido requerido el Ayuntamiento para que de cumplimiento a pagar las prestaciones a que condenado se ha negado a hacerlo. -----
5.- (sic) A la actual administración se le han efectuado requerimientos de pago por parte del Tribunal y en las 3 últimas ocasiones no se han efectuado por encontrarse cerradas éstas oficinas del ayuntamiento a pesar de saber qué día sería la diligencia por hacer sido notificados en el domicilio que tienen señalado en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, demostrando con esta actitud su total negativa a cumplir con la obligación que le impone el laudo dictado por la autoridad. -----
Actualmente al mes de junio del año en curso el demandado adeuda de acuerdo con el laudo la cantidad de \$[...] m.n. ([...] moneda nacional). -----
Por lo anterior narrado considero que el Ayuntamiento incumple con un deber legal por lo que solicito de esta Comisión intervenga para que se hagan valer mis derechos humanos y tenga acceso a una justicia pronta y expedita. Para acreditar lo manifestado me permito agregar en copia los siguientes documentos: -----
a) Escrito de demanda. -----
b) Laudo. -----
c) Auto que apertura la Sección de ejecución. -----
d) Requerimiento efectuado a la actual administración. -----
e) Dos razones por medio de las cuales el personal al que encomendó hacer el requerimiento asentó que no fue posible hacerlos por encontrarse cerradas las oficinas [...]” [sic] -----*

Anexos:

5.1. Laudo emitido dentro del Juicio Ordinario Laboral [...] de fecha once de mayo del año dos mil seis².

¹ Fojas 2-13 del Expediente.

² Fojas 11-16 del Expediente.

SITUACIÓN JURÍDICA

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

6. 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 fracción I de la Ley de la CEDHV; y 14, 15 y 16 del Reglamento Interno de esta Comisión.

7. En consecuencia, este Organismo Autónomo tiene competencia 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.

8. Así, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley de la CEDHV y 20 de su Reglamento Interno, esta Comisión es competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

8.1. En razón de la **materia** —*ratione materiae*—, pues las acciones y/u omisiones de la autoridad señalada como responsable, posiblemente constitutivas de violaciones al derecho a una adecuada protección judicial y acceso a la justicia, son de naturaleza formal y materialmente administrativa³.

8.1.1. Es importante precisar que, si bien los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos carecen de competencia para conocer asuntos jurisdiccionales de fondo⁴ —es decir, no pueden examinar la fundamentación o el sentido de una decisión jurisdiccional—, sí poseen competencia para analizar y pronunciarse con respecto de cuestiones de naturaleza administrativa que tengan incidencia en un procedimiento como el que nos ocupa (*naturaleza material*), como el **cumplimiento** de las resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales⁵.

³ Cfr. “COMPETENCIA. SE SURTE A FAVOR DE UN TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA CUANDO LA RESOLUCIÓN RECLAMADA DERIVA DE UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA, YA QUE AUN CUANDO SEA UN ACTO FORMALMENTE CIVIL, POR HABER SIDO DICTADO POR UN JUEZ DE ESA MATERIA, SU NATURALEZA ES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA”. Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia; Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, mayo de 2005, página 1259.

⁴ Si bien la fracción III del artículo 20 del Reglamento Interno de esta Comisión especifica que son asuntos jurisdiccionales en cuanto al fondo las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio o a la instancia, se reitera que, en el presente asunto, no es el Laudo emitido dentro del Juicio Ordinario Laboral [...] la materia de análisis, sino su cumplimiento, lo cual, no está comprendido dentro de las causales de incompetencia de este Organismo.

⁵ CNDH, Recomendación General 41 /2019, Octubre, 2019. “Sobre el caso de violaciones a los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y al trabajo decente, por el incumplimiento de laudos firmes por parte de instancias gubernamentales federales y locales” pf. 119.

8.1.2. En efecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha adoptado diversos criterios y precedentes en el sentido de que el *incumplimiento* de una sentencia o laudo firme 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, los Organismos no jurisdiccionales son competentes para conocer de quejas que se presenten al respecto⁶.

8.1.3. En la misma tesitura, en la Recomendación 110/2022 del treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, la CNDH precisó que el cumplimiento de un 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 el fondo de la *litis* quede resuelta por la instancia facultada y se emita la determinación que ponga fin al conflicto laboral⁷.

8.1.4. En consecuencia, esta Comisión tiene plena competencia para conocer los casos sobre el incumplimiento de laudos por parte de autoridades o servidores públicos, de acuerdo al ámbito de su competencia; lo anterior, por no tratarse de actos de naturaleza jurisdiccional en términos del artículo 20 fracción III del Reglamento de esta CEDHV. Asimismo, dicha facultad le permite recomendar a las autoridades el cumplimiento de los laudos firmes, cuando no se cumplan en los plazos previstos por la ley, a fin de salvaguardar los derechos humanos de las personas.

8.1.5. Aunado a lo anterior, la función de los organismos públicos de derechos humanos en el espacio de trabajo —mas no laborales de fondo— se ubica en un aspecto estrictamente administrativo del actuar de las autoridades y servidores públicos cuando se violen derechos humanos, como ocurre en el presente caso.

8.2. En razón de la **persona** —*ratione personae*—, porque las presuntas violaciones son atribuidas a personal del Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz; es decir, una autoridad de carácter municipal.

8.3. En razón del **lugar** —*ratione loci*—, porque los hechos ocurrieron dentro del territorio del Estado de Veracruz; específicamente en el municipio de Ixhuatlancillo, Veracruz.

8.4. En razón del **tiempo** —*ratione temporis*—, porque los hechos han continuado desde mayo del año dos mil seis⁸ hasta el día de hoy; es decir, se consideran de *tracto sucesivo*. Lo anterior

⁶ Acuerdo 2/96 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, adoptado en su LXXXII sesión, celebrada el 8 de enero de 1996.

⁷ CNDH. Recomendación 110/2022. *SOBRE EL CASO DE LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA, ASÍ COMO AL ACCESO A LA JUSTICIA Y AL PLAZO RAZONABLE, EN AGRAVIO DE V, POR LA INEJECUCIÓN DE UN LAUDO FIRME DICTADO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN CONTRA DE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO*. Mayo, 2022; pf. 18.

⁸ Fecha en que se emitió el Laudo en comentario.

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 momento⁹ en tanto no se cumplimenten las resoluciones a las que fue condenado el Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

9. 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:

9.1. Establecer si el Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz, violó el derecho a una adecuada protección judicial y acceso a la justicia de V1, al incumplir durante más de quince años el laudo de fecha once de mayo del año dos mil seis dictado a su favor dentro del Juicio Ordinario Laboral [...].

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 V1.

10.2. Se solicitaron informes al Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz.

10.3. Se solicitaron informes en vía de colaboración al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

⁹ “*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.

V. HECHOS PROBADOS

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

12.1. El Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz ha violado el derecho a una adecuada protección judicial y acceso a la justicia de V1 al no cumplir por más de quince años el laudo de fecha once de mayo del año dos mil seis emitido por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz dentro del Juicio Ordinario Laboral [...].

VI. OBSERVACIONES

13. 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 ésta 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 para el individuo¹⁰.

14. 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 Judicial¹¹; 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.

15. 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 que comprometen la responsabilidad institucional del Estado¹².

16. En este sentido, el estándar probatorio que rige 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. Es suficiente demostrar que se han verificado

¹⁰ 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.

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

¹² *Ibidem*.

acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida¹³.

17. 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.

18. 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 la presente resolución, el Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz ha violado el derecho a una adecuada protección judicial y acceso a la justicia de V1, pues ha incumplido el Laudo dictado a su favor por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz desde el año dos mil seis.

19. Consecuentemente, 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.

20. De tal suerte que el citado artículo 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.

21. 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.

22. Expuesto lo anterior, se desarrollan los derechos humanos que se consideran vulnerados, así como el contexto en el que se desarrollaron tales violaciones y las obligaciones concretas para reparar el daño.

¹³ 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.

VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A UNA ADECUADA PROTECCIÓN JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA

23. La *adecuada protección judicial* implica la posibilidad que tienen las personas de acudir a un tribunal y a un recurso¹⁴ 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 sea capaz de producir los resultados para los que fue creado.

24. Los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establecen el derecho a interponer un recurso efectivo que garantice la restitución o reparaciones de las violaciones a los derechos y libertades consagrados en dichos instrumentos. Este derecho implica la obligación de las autoridades competentes de cumplir con toda decisión en que se haya estimado procedente el medio de defensa, así como garantizar el cumplimiento total de las resoluciones dictadas.

25. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha determinado que la adecuada tutela judicial radica en la *idoneidad, efectividad y rapidez* de los medios de defensa¹⁶, por lo que no basta que dichos medios estén previstos en la Constitución o en las leyes y que sean formalmente admisibles, se requiere además que sean realmente *idóneos* para establecer si el Estado violó derechos humanos y proveer lo necesario para remediar esta situación¹⁷. Se deben evitar dilaciones en el proceso de substanciación y establecer procedimientos expeditos, impidiendo cualquier retraso en su resolución para prevenir que se genere una afectación al derecho concernido¹⁸.

26. En ese sentido, la ejecución de las sentencias o resoluciones 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.

27. 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

¹⁴ Del análisis integral de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que el artículo 25 del citado ordenamiento se refiere con el término "*recurso*" a un medio de defensa jurisdiccional y/o administrativo.

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

¹⁶ Corte IDH. *Caso Spoltore Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de junio de 2020. Serie C. No. 404. Párr. 35

¹⁷ 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.

¹⁸ CIDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 30 de junio, 2009. Serie C No. 197. Párr. 74.

que fueron creados. De otra manera, este derecho se vuelve ilusorio e incapaz de solucionar situaciones jurídicas infringidas.

28. Al respecto, la CPEUM en su artículo 17 reconoce el derecho de las personas a recibir justicia por tribunales previamente establecidos. Éste 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*¹⁹.

29. 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.

30. De tal manera, una resolución judicial que no es ejecutada por la autoridad administrativa viola el derecho a la adecuada protección judicial.

31. En el presente asunto, V1 obtuvo un laudo a su favor dentro del Juicio Ordinario Laboral número [...] a través del cual, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz (TCA) condenó, desde el mes de mayo del año dos mil seis, al Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz al pago de diversas prestaciones laborales a las que tenía derecho como extrabajadora de dicha Entidad Municipal.

32. Esta Comisión Estatal de Derechos Humanos requirió un informe a la autoridad señalada como responsable respecto de la falta de cumplimiento de la citada resolución; sin embargo, el Ayuntamiento de Ixhuatlancillo no otorgó respuesta alguna, aun cuando ésta le fue reiterada mediante oficio, vía telefónica y de forma electrónica²⁰.

33. En tal virtud, se solicitó la colaboración del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado, sobre diversos requerimientos realizados a la Entidad Municipal para el cumplimiento de la resolución que nos ocupa. El TCA informó que, hasta el mes de abril del año dos mil veinticuatro, el laudo en el que se condenó al Ayuntamiento de Ixhuatlancillo no había sido acatado a pesar de haberle realizado más de diez diligencias de requerimiento de pago²¹ a lo largo de la etapa de ejecución.

¹⁹ TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL. T/A. octubre 2012.

²⁰ Evidencias 11.1., 11.2., 11.3., 11.4. y 11.5.

²¹ Diligencias: trece de diciembre de dos mil seis, veintiocho de mayo de dos mil siete, diecisiete de junio de dos mil nueve, veintitrés de marzo de dos mil diez, quince de febrero de dos mil once, veintisiete de junio de dos mil once, diez de septiembre de dos mil trece, veinte de mayo de dos mil quince, seis de enero de dos mil diecisiete, trece de octubre de dos mil diecisiete, veintidós de mayo de dos mil dieciocho y veintiocho de enero de dos mil veintidós.

nueve de noviembre del año dos mil nueve, dieciséis de febrero del año dos mil diez, trece de mayo del año dos mil diez, veintidós de febrero del año dos mil once, dieciséis de enero del año dos mil doce, seis de marzo del año dos mil dieciocho, veintiséis de noviembre del año dos mil dieciocho, seis de febrero del año dos mil diecinueve y veintinueve de agosto del año dos mil diecinueve.

34. El Tribunal aseveró que algunas diligencias de requerimiento de pago no fueron realizadas puesto que, aun notificado de ello el Ayuntamiento, el día en que éstas se llevaron a cabo, las oficinas de esa Entidad Municipal permanecieron cerradas²².

35. Es importante mencionar que, en virtud de que el cumplimiento del citado laudo implica el pago de indemnización constitucional, salarios caídos, vacaciones y prima vacacional, la autoridad condenada se encontraba en posibilidad de prever dichos gastos desde el año 2007²³ de conformidad con el artículo 107 de la Ley Orgánica del Municipio Libre²⁴, lo que, puede suponerse objetiva y razonadamente no llevó a cabo, en virtud de la falta de informes del Ayuntamiento, conforme al segundo párrafo del artículo 144 del Reglamento Interno de esta CEDHV.

36. En ese 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 de los recursos necesarios para acatar la obligación²⁵.

37. No pasa desapercibido que desde la emisión del laudo han transcurrido más de tres administraciones municipales; no obstante, el principio de continuidad del Estado²⁶ 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.

38. Así, en tanto que la responsabilidad que aquí se declara es institucional y no individual, el Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz debía cumplimentar en su totalidad en tiempo y forma el laudo al que fue condenado, pues la obligación de ejecutarlo persiste incluso si éste tuvo su origen en otra administración.

39. Como puede observarse, el hecho de que el citado Ayuntamiento no haya dado cumplimiento a una resolución judicial firme incide en la *efectividad* de dicho medio de defensa (aunado a que, hasta que éste no sea ejecutado, se ve afectada la *rapidez*); lo que resulta contrario a la obligación de las

²² Evidencia 11.6.

²³ Al año siguiente de haber causado estado. Evidencia 11.6.

²⁴ “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, 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

²⁵ 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.

²⁶ 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; Caso 11.378. Haití de 24 de febrero de 200. Párrs. 35 y 36.

autoridades de acatar y hacer cumplir dichas determinaciones en un plazo razonable, para garantizar a las personas el acceso efectivo a la justicia.

40. Por lo anterior, el incumplimiento del laudo dictado dentro del Juicio Ordinario Laboral [...] resulta imputable al Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz, lo que constituye una violación al derecho a una adecuada protección judicial y acceso a la justicia de la V1, pues se hace nugatorio su acceso real a la justicia.

VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

41. 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”*.

42. 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.

43. 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 de derechos humanos. En tal virtud, el artículo 25 de la Ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

44. En razón de lo anterior, con fundamento en los artículos 101, 103, 105 fracción II, 114 fracción IV, 115 y 126 fracción VIII de la misma Ley, este Organismo reconoce el carácter de víctima a V1. Por ello, deberá ser inscrita en el Registro Estatal de Víctimas (REV) para que tenga acceso a los beneficios que le otorga la Ley en cita y se garantice su derecho a la reparación integral en los siguientes términos:

Restitución

45. 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. Así, con fundamento el artículo 60 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las víctimas tienen derecho al restablecimiento de sus derechos jurídicos, por lo que, en este caso, el Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz deberá realizar las gestiones necesarias a fin de que se implementen los mecanismos legales y administrativos que permitan la ejecución y cumplimiento del laudo dictado a favor de V1, dentro del Juicio Ordinario Laboral [...] del índice del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado, a la brevedad posible.

Satisfacción

46. 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.

47. Esta Comisión advierte que los hechos violatorios de 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 involucrados dependientes del Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz.

48. No pasa desapercibido para este Organismo que los artículos 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley General) y 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley Estatal) disponen que la facultad para imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas *no graves* tiene una prescripción de tres años, contados a partir del día siguiente en que se hubieren cometidos las infracciones; no obstante, las *omisiones* cometidas por servidores públicos en el presente asunto son de tracto sucesivo²⁷, lo que deberá observarse para el inicio de la investigación correspondiente.

49. Teniendo en cuenta lo anterior, es posible establecer que el Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, Veracruz tuvo conocimiento del laudo desde el año dos mil seis, fecha en que éste se emitió y causó estado, aunado a diversos requerimientos realizados consecuentemente por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz para su cumplimiento.

50. Por ello, con base en el artículo 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberán girarse las instrucciones correspondientes para que sea iniciada y determinada una

²⁷ *Supra* nota al pie 10.

investigación interna, diligente, imparcial y exhaustiva, a efecto de determinar de manera individualizada la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados en el presente caso por las violaciones a derechos humanos en que incurrieron²⁸.

Garantías de no repetición

51.Las garantías de no repetición son consideradas como una de las formas de reparación a víctimas y 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 para eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

52.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 infligidos a las víctimas, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

53.Bajo esta tesitura, 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 el derecho a la adecuada protección judicial y acceso a la justicia. Asimismo, evitar que tal situación se repita, con el fin de no violar los derechos humanos.

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

IX. PRECEDENTES

55.Esta Comisión se ha pronunciado reiteradamente sobre la relevancia de garantizar el derecho a la adecuada protección judicial y acceso a la justicia. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 18/2019, 81/2019, 49/2020 y 05/2022.

²⁸ El término de tres años señalado en la presente, deberá observarse a partir de que esta Recomendación evidencia la falta de cumplimiento del Laudo que nos ocupa.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

56. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II incisos b) y c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 4 fracción III, 6 fracción IX y demás aplicables de la Ley Número 483 de la CEDHV; 5, 19, 172, 173, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182 y demás relativos del Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

RECOMENDACIÓN N° 48/2024

AYUNTAMIENTO DE IXHUATLANCILLO, VERACRUZ P R E S E N T E

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) **Reconocer la calidad de víctima a V1** y realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención. Ello, con fundamento en los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción IV y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- b) Se implementen los mecanismos legales y administrativos que permitan el **cumplimiento y ejecución del laudo dictado a favor de V1** dentro del Juicio Ordinario Laboral número [...] del índice del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado, a la brevedad posible.
- c) Se **inicie un procedimiento administrativo** para determinar la responsabilidad individual de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados en la violación a derechos humanos aquí demostrada. Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley General) y 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Deberá informar a esta Comisión Estatal sobre el trámite y resolución dentro de dichos procedimientos, para acordar lo procedente.

- d) Se **capacite eficientemente** a los servidores públicos involucrados, en materia de derechos humanos, particularmente en el derecho a una adecuada protección judicial y acceso a la justicia.
- e) Se evite, en lo sucesivo, cualquier acto u omisión que revictimice a la víctima.

SEGUNDA. De conformidad con el artículo 181 del Reglamento Interno de esta CEDH, se hace saber a la autoridad a quien va dirigida la presente Recomendación que dispone de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta le sea notificada, para que manifieste si la acepta o no.

En caso de que sea aceptada, dispondrá de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir de que haga saber a esta Comisión su decisión, para enviar pruebas de que ha sido cumplida.

De considerar que el plazo para el envío de las pruebas de cumplimiento es insuficiente, deberá exponerlo de manera razonada a esta Comisión Estatal, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación.

TERCERA. En caso de no aceptar la presente, o de no cumplimentarla en los plazos referidos anteriormente, su negativa deberá hacerse del conocimiento de la opinión pública de manera fundada y motivada, de acuerdo con el artículo 102 apartado B de la CPEUM y 67 fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

De no realizar manifestación alguna dentro de los plazos señalados, esta resolución se tendrá por no aceptada.

CUARTA. Con fundamento en los artículos 102 apartado B de la CPEUM; 67 fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 4 fracción IV de la Ley que rige a este Organismo Autónomo, se hace de su conocimiento que esta Comisión Estatal de Derechos Humanos podrá solicitar al Congreso del Estado que llame a su comparecencia en caso de que se niegue a aceptar o cumplir la presente Recomendación para que explique el motivo de su negativa.

QUINTA. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley 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 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción II, 114 fracción IV y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **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.

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, se instruye a la Secretaría Ejecutiva que elabore la versión pública, de conformidad con los artículos 3 fracción XXXIII y 56 fracción III de la Ley 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 de esta Comisión, por ser necesaria para el buen funcionamiento del Organismo.

PRESIDENTA

DRA. NAMIKO MATSUMOTO BENÍTEZ