COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

RECOMENDACIÓN General No. 41 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.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

RECOMENDACIÓN GENERAL No. 41

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

Ciudad de México, a 14 de octubre de 2019

SEÑORAS Y SEÑORES TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS, ENTIDADES E INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y PARAESTATAL, FEDERAL Y LOCAL; GOBERNADORA Y GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA Y JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO; PRESIDENTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE; PRESIDENTA DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE; SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; LEGISLADORAS Y LEGISLADORES INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; LEGISLADORES Y LEGISLADORAS INTEGRANTES DE LOS CONGRESOS LOCALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Distinguidas señoras y distinguidos señores:

1. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero; 17, párrafo segundo; 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, 6°, fracciones VII, VIII, IX y XIII, y 15, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales facultan a este Organismo Nacional para supervisar el respeto a los derechos humanos en el país y proponer a las diversas autoridades del país, en el exclusivo ámbito de sus competencias, las modificaciones normativas y las prácticas administrativas que garanticen una mejor y más amplia protección de los derechos humanos.

2. En tal virtud y con base en el artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se emite la presente Recomendación General que tiene como objetivo exponer la problemática que se presenta por el incumplimiento de los laudos laborales firmes, emitidos por las autoridades jurisdiccionales en materia del trabajo, dictados en contra de las entidades, dependencias e instituciones federales y locales. Asimismo, identifica las dificultades presentes en la normatividad procesal laboral, respecto a las facultades que poseen los órganos jurisdiccionales para hacer cumplir sus determinaciones de manera pronta, expedita y completa.

3. Esta Comisión Nacional advierte que el incumplimiento de los laudos laborales que han adquirido el carácter de cosa juzgada y, por ello, son resoluciones firmes e inimpugnables, implica la violación de los derechos humanos a la legalidad, la seguridad jurídica, el acceso a la justicia, al plazo razonable, así como al trabajo decente, en perjuicio de las personas cuyos laudos se dictaron a su favor.

4. Según datos del Diagnóstico de Justicia Laboral realizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado el 12 de febrero de 2016, uno de los problemas en la impartición de justicia en México es la dificultad en la ejecución de los laudos[1].

5. En relación con lo anterior, se debe señalar que los laudos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, deben ser cumplidos de forma oportuna y

[1] Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *"Diálogos por la Justicia Cotidiana,* Diagnósticos. Consúltese en: https://www.gob.mx/justiciacotidiana/articulos/diagnostico-justicia-laboral?idiom=es

completa. Sólo de esta manera se estarían respetando y garantizando los derechos humanos laborales y de acceso a la justicia, entre otros.

6. Es importante recordar que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 tuvo como objetivo fortalecer el sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos en México. Esta reforma implicó la modificación de 11 artículos constitucionales, entre ellos el artículo 1º, que en su párrafo tercero establece:

> *"(…) 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."*

7. Como se advierte, esta disposición constitucional implica que todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

8. Por lo antes expuesto, en la presente Recomendación se analizará las atribuciones de las autoridades materialmente jurisdiccionales en materia laboral que emiten laudos, así como de las dependencias, entidades o instituciones de la Administración Pública Federal y local destinatarias de estas resoluciones, mismas que se encuentran constreñidas a cumplir con las obligaciones previstas en el artículo primero de la Constitución.

9. Con la finalidad de facilitar la pronta referencia y una mejor comprensión, se presenta el siguiente índice que muestra cómo se estructura el documento:

I. ANTECEDENTES.

- **a.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
- **b.** Ley Federal del Trabajo
  - Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
  - Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- **c.** Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
  - Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.
  - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

- **a.** Laudos emitidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
  - Proceso.
  - Medidas de Apremio.
  - Prescripción.
- **b.** Laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
  - Proceso.
  - Medidas de Apremio.
  - Prescripción.
- **c.** Entidades, dependencias e instituciones que tienen la obligación de dar cumplimiento a un laudo firme.
  - Responsabilidad administrativa y penal.
- **d.** Atribuciones de la Comisión Nacional de los derechos Humanos en materia de derechos humanos vinculados al cumplimiento de laudos.
- **e.** Situación de los expedientes en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- **f.** Situación de los expedientes en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

III. OBSERVACIONES

- **a.** Derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica.
- **b.** Derecho de acceso a la justicia.

c. Plazo razonable.

d. La justica laboral como componente esencial del trabajo decente.

IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

10. La presente Recomendación General, hace referencia a diversas instituciones y ordenamientos por lo que se presenta la siguiente relación de acrónimos y abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Diario Oficial de la Federación	DOF
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	JFCyA
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	Ley burocrática
Ley Federal del Trabajo	Ley laboral
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado	PRODETSE
Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	PROFEDET
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	TFCyA

I. ANTECEDENTES.

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

11. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 fue, durante un siglo, referencia mundial en materia de derechos laborales.

12. La Constitución de 1917 fue la primera constitución en el mundo que incorporó un marco de protección laboral a las personas trabajadoras en su artículo 123, reconociendo derechos de la clase trabajadora, como son: la jornada, el descanso semanal, las vacaciones, el salario mínimo, la prohibición del trabajo infantil y la libre asociación entre trabajadores, entre otros. Además, estableció una jurisdicción especial en materia laboral[2].

13. En el texto original del artículo 123 constitucional se otorgaron facultades legislativas tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de las entidades federativas, por lo que, entre 1918 y 1929, distintos estados de la República Mexicana reglamentaron el citado artículo a través de Códigos y Leyes del Trabajo.

14. De acuerdo con el jurista Mario de la Cueva, las leyes expedidas por el estado de Veracruz en 1918 y 1924, así como las leyes de Yucatán en 1916 y 1918, entre otras, sirvieron como antecedentes a la Ley Federal del Trabajo de 1931[3].

15. Dentro de este período es importante destacar la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 17 de septiembre de 1927. La creación de esta autoridad jurisdiccional se motivó por la multiplicación de conflictos colectivos en algunas ramas industriales de jurisdicción federal, como la petrolera, la textil, la minera y los ferrocarriles, entre otros, cuya atención excedía las facultades de las autoridades de las entidades federativas.

16. La problemática de los conflictos colectivos en las industrias de jurisdicción federal, así como la necesidad de unificar la legislación en materia laboral para toda la República Mexicana, propició que el 6 de septiembre de 1929 se publicara la reforma constitucional a los artículos 73, fracción X, y 123 en su párrafo introductorio. De esta forma, la atribución para legislar en materia laboral correspondió exclusivamente al Congreso de la Unión.

---

[2] Cfr. Carpizo, Jorge, "La Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* núm. 15, México, 1972, p. 67.

[3] Cueva, Mario de la, *Derecho Mexicano del Trabajo,* T.I, pp. 129 y ss.

17. En este sentido, se otorgó competencia a las autoridades del trabajo en las entidades federativas para conocer de los conflictos laborales, con la salvedad de las materias o ramas industriales que la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reservó para las autoridades federales, lo que posteriormente se estableció en la actual fracción XXXI del artículo 123, apartado "A".

18. Dos años después de las reformas constitucionales de 1929, se expidió la primera Ley Federal del Trabajo el 18 de agosto de 1931. Esta Ley reguló prácticamente todos los aspectos principales del derecho del trabajo, es decir, los individuales, los colectivos y los procesales.

19. La citada Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó las relaciones entre el Estado y sus servidores. En su artículo 2° establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran.

20. Después, en el año 1934, se presentó el primer intento de reglamentación sobre el tema, con la expedición del Acuerdo sobre Organización Civil, sin embargo, éste no prosperó. Fue recién en el año 1938 que se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual derogó la legislación expedida por las legislaturas de las entidades federativas, no obstante, la aplicación de la ley se dividió entre autoridades federales y locales.

21. Posteriormente, en el año 1959 el Presidente Adolfo López Mateos presentó a la Honorable Cámara de Senadores el proyecto de reforma constitucional que integró los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Fue así que en 1960, los principios consignados en el Estatuto mencionado se incorporaron al apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

22. Esta situación culminó con la publicación de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (ley burocrática), reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, publicada el DOF el 28 de diciembre de 1963.

23. A partir de ese momento, en la normatividad secundaria se previó dos regímenes laborales diferenciados para los trabajadores en México. El apartado "A" (personas obreras, jornaleras, empleadas domésticas, artesanas y todo contrato de trabajo celebrado entre personas particulares) y el apartado "B" (trabajadores al servicio del Estado).

24. Casi cuatro décadas transcurrieron entre la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, publicada el 1º de abril de 1970, la cual continua vigente con sus correspondientes reformas.

b. Ley Federal del Trabajo.

25. La Ley Federal del Trabajo de 1970 es de observancia general en toda la República Mexicana y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado A, de la Constitución.

26. Desde su publicación y hasta la fecha, la Ley ha sido reformada en treinta y tres ocasiones, algunas de éstas de importancia relativa y otras tantas han implicado cambios trascendentales, como lo fue la última reforma publicada en el DOF el 1º de mayo de 2019 que reformó sustantivamente aspectos procesales de la justicia laboral.

27. Es relevante señalar que se hace referencia a la citada reforma debido a su importancia en materia de justicia laboral, sin embargo, el presente documento referirá la problemática que se presenta por la dilación en la ejecución de los laudos presentados ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir previo a la citada reforma.

28. Lo anterior, debido a que el artículo séptimo transitorio de este decreto de reforma establece que los procedimientos que se encuentren en trámite ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje federales y locales, serán concluidos por éstas de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

29. Por lo tanto, hasta en tanto no concluyan los plazos establecidos en la reforma procesal antes indicada, la justicia laboral que se rige por el apartado "A" del artículo 123 constitucional seguirá siendo impartida en el ámbito federal por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y, en el orden estatal, se seguirá impartiendo ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de cada Entidad Federativa.

30. En este sentido, se observa que con la aprobación de la mencionada reforma laboral del apartado "A" el legislador ha dejado a un lado la Ley burocrática, la cual debe ajustarse para que el TFCyA también pueda asegurar un futuro adecuado y acorde con los cambios propiciados por la reforma y, de esta manera, lograr ser un órgano de impartición de justicia laboral eficiente.

- **Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.**

31. La Ley laboral establece[4] que una de las autoridades en materia de Trabajo es la Procuraduría de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), la cual tiene entre sus funciones representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, cuando lo soliciten, sobre cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo, así como proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos, entre otras.

32. El reglamento que regula dicha institución[5] establece que la PROFEDET es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social , con autonomía técnica y administrativa, que tiene a su cargo el cumplimiento, en el ámbito federal, de las facultades y funciones previstas en la Ley. Los servicios que ésta proporciona son gratuitos.

33. La Procuraduría se integra por un Procurador General y con el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y sus nombramientos se harán por el Secretario del Trabajo y Previsión Social.

- **Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.**

34. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCyA), como se mencionó anteriormente, fue creada desde 1927, por motivo de la multiplicación de conflictos colectivos en algunas ramas industriales de jurisdicción federal.

35. Posteriormente, la nueva Ley Federal de Trabajo de 1970, también confirmó a la JFCyA como la autoridad competente para la aplicación de las normas de trabajo.

36. Su reglamento la describe en el artículo primero como un tribunal con plena jurisdicción[6], de composición tripartita, integrada por igual número de representantes de los trabajadores, de los patrones y uno del gobierno, de conformidad con la fracción XX del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

37. La JFCyA tiene a su cargo la tramitación y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre los trabajadores y los patrones, entre los trabajadores o entre los patrones, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.

38. Por lo que respecta a su competencia, ésta se encuentra establecida en la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional y por el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales, establecen que la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de:

> *I. Ramas industriales y de servicios: 1.- Textil; 2.- Eléctrica;3. Cinematográfica; 4.-Hulera; 5.- Azucarera; 6.- Minera; 7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas, así como los productos laminados de los mismos; 8.- De hidrocarburos; 9.- Petroquímica; 10.- Cementera; 11.- Calera; 12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; 13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos; 14.- De celulosa y papel; 15.- De aceites y grasas vegetales; 16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello; 17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello; 18.- Ferrocarrilera; 19.- Maderera básica que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; 20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado o de envases de vidrio; 21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; y 22. Servicios de banca y crédito.*
>
> *II. Empresas: 1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; 2.- Aquellas que actúen en virtud de un contrato, o concesión federal, y las industrias que les sean conexas. Para los efectos de esta disposición, se considera que actúan bajo concesión federal aquellas empresas que tengan por objeto la administración y explotación de servicios públicos o bienes del Estado en forma regular y continua, para la satisfacción del interés colectivo, a través de cualquier acto administrativo emitido por el gobierno federal, y 3.- Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación. También corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos*

[4] Artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo.

[5] Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n407.pdf

[6] Carpizo, Jorge, "La Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* núm. 15, México, 1972, p. 67.

colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; y, obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

39. La JFCyA se integra por un representante del Gobierno y por representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

40. La JFCyA funciona en Pleno o en Juntas Especiales[7]. El Pleno se integra con el Presidente de la Junta y con todos los representantes de los trabajadores y de los patrones de las Juntas Especiales Federales con sede en la Cuidad de México. Las sesiones del Pleno podrán ser ordinarias, especiales y extraordinarias.

41. De acuerdo con el artículo 614 de la Ley laboral, el Pleno de la JFCyA tiene entre sus facultades y obligaciones la de conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de las industrias y de las actividades representadas en la Junta Federal en su conjunto; uniformar los criterios de resolución de la Junta, cuando las Juntas Especiales sustenten tesis contradictorias; e informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Junta y sugerir las medidas que convenga dictar para corregirlas, entre otras.

42. Las Juntas Especiales[8] se integran por el Presidente de la Junta Federal, cuando se trate de conflictos colectivos. En los demás casos, cada Junta Especial se integra con el Presidente de la Junta Especial, y el respectivo representante de los trabajadores y de los patrones[9]. Tiene entre sus facultades y obligaciones las de conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas de la industria o de las actividades representadas en ellas, entre otros.

43. En el ámbito estatal, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionan en cada una de las entidades federativas y tienen jurisdicción para conocer y resolver conflictos que no sean de competencia federal. Al igual que la federal, éstas se encuentran integradas de forma tripartita y es el poder ejecutivo local el que puede establecer una o más Juntas, lo anterior conforme a los artículos 621, 622 y 623 de la Ley laboral y atendiendo al principio constitucional de reserva, establecido en el artículo 124 constitucional.

c. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

44. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también conocida como Ley burocrática, fue publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1963 y, conforme al artículo 1º, es de observancia general para:

"(…) *los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos"*.

45. En este mismo sentido, la Ley burocrática establece que el trabajador o trabajadora al servicio del Estado es la persona física que presta sus servicios físicos, intelectuales o de ambos géneros en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular, o de los representantes de una dependencia o de instituciones, en virtud del nombramiento expedido por la autoridad competente[10].

46. Al respecto, es relevante precisar que el artículo primero de la Ley burocrática fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 1996, debido a que los organismos descentralizados no deben regirse por esa ley al no estar regulados por el Apartado B del artículo 123, lo cual se advierte de la lectura de la siguiente tesis de jurisprudencia:

"*ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO,*

---

[7] La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se encuentra integrada por 66 Juntas Especiales, 21 de éstas se encuentran en la Ciudad de México y resuelven conflictos de naturaleza jurídica y económica de conformidad con la rama o ramas industriales de su competencia y existen 45 más en el resto del país, quienes conocen de todas las ramas de la industria y actividades de competencia federal.

[8] Actualmente existen 61 Juntas Especiales radicadas fuera de la capital de la República Mexicana.

[9] Asimismo, estarán integradas por un funcionario conciliador, auxiliar de Junta Especial, Secretario de Acuerdos y actuarios.

[10] Artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

ES INCONSTITUCIONAL". El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional"[11].

47. Posteriormente, otra tesis jurisprudencial[12] del año 2012 confirmó que las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales o locales con sus trabajadores debían regirse por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y, por lo tanto, les resultaba aplicable la Ley Federal del Trabajo.

48. En concordancia con los citados criterios jurisprudenciales, los conflictos laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores eran competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, esto es, se regían por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

49. No obstante, en el 2016 la Segunda Sala de la SCJN modificó una vez más el criterio establecido mediante la tesis 2a. XXXIII/2016 (10a.)[13] en la que se determinó que las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, de acuerdo con el apartado "A" o "B" del artículo 123 constitucional, indistintamente e inclusive de manera mixta:

"(…) se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto "Estado" como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial".

50. En consecuencia, las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada Federal, esto es, las Secretarías de Estado, Consejería Jurídica y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y por la Ley Burocrática[14].

51. En cambio, los organismos públicos federales y locales descentralizados[15] rigen sus relaciones laborales ya sea, por el apartado "A" o el "B" del artículo 123 constitucional. Ello dependerá de la disposición expresa contenida en la ley o decreto del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales o del decreto del Ejecutivo Federal o Local que los crea.

52. En este sentido, dichas leyes o decretos, generalmente contienen un apartado o artículo que establece cuál es el régimen que regula las relaciones de trabajo del organismo y sus trabajadores.

- **Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

---

[11] Semanario Judicial de la Federación, febrero de 1996 y Registro 200199.

[12] Semanario Judicial de la Federación, enero 2013 y Registro 2002585.

[13] Semanario Judicial de la Federación, junio 2016 y Registro 2011895.

[14] Respecto a la administración pública centralizada local, de conformidad con los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaturas estatales, tienen la facultad de expedir sus leyes que regulen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, advirtiendo que los municipios observaran estas mismas reglas. Ahora bien, en el caso particular de la Ciudad de México, el artículo vigésimo quinto transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México, establece que a más tardar el 31 de julio de 2020, el Congreso de la Ciudad de México deberá expedir la legislación que regule las relaciones laborales entre los entes públicos de la Cuidad de México y sus trabajadores, por lo tanto, mientras se publica esta ley, estos trabajadores podrán acudir al TFCyA.

[15] La administración pública paraestatal, está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos, se consideran persona de derecho público, distinta al Estado, por lo que no forma parte del Poder Ejecutivo, ni de ningún otro. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Federal, estos organismos descentralizados son entidades creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios.

53. A partir de la reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional del año de 1984, mediante la cual se agregó un tercer y cuarto párrafos al artículo 122 de dicho ordenamiento legal, se dio vida jurídica a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado (PRODETSE).

54. La PRODETSE es la unidad del TFCyA que tiene como finalidad de brindar asesoría y representación legal a los trabajadores al servicio del Estado o a sus beneficiarios que lo soliciten, de forma gratuita en los asuntos de la competencia del mencionado Tribunal.

55. La PRODETSE está integrada por un Procurador, dos Subprocuradores, un Coordinador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores al servicio del Estado y sus beneficiarios.

- **Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

56. El TFCyA, en términos del artículo 3° de su Reglamento Interior, es autónomo, con plena jurisdicción y funciona de forma colegiada y es competente para: I. conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores; II. conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; III. conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo; IV. conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y V. efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos[16].

57. El TFCyA podrá funcionar en Pleno y en Salas. El Pleno se integra con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que funge como Presidente del propio Tribunal.

58. Cada Sala[17] está integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala.

59. De conformidad con el artículo 124, letra B, de la Ley burocrática, a las Salas corresponde conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores. Los casos son asignados a cada Sala en los términos del Reglamento Interior del TFCyA y la normativa aplicable.

60. Es importante hacer referencia que las relaciones de trabajo de las entidades federativas o los municipios, con quienes laboren para los mismos, se rigen por las leyes expedidas por las legislaturas estatales, en términos de los artículos 115, fracción VIII, 116, fracción VI y 123 de la CPEUM.

61. Por esa razón es que existen Tribunales Locales de Conciliación y Arbitraje y son éstos los órganos jurisdiccionales que resuelven conflictos entre los gobiernos estatales o municipales y sus trabajadores. Su organización y denominación varían de un Estado a otro, dependiendo su legislación.

62. No obstante que cada Entidad Federativa cuenta con una legislación específica en materia burocrática y Tribunales Locales, es preciso mencionar que la problemática analizada en la presente Recomendación, es decir, el incumplimiento de los laudos laborales firmes, emitidos por las autoridades jurisdiccionales en materia del trabajo local dictados en contra de las entidades, dependencias e instituciones locales es también una realidad presente, tal y como lo demuestran los recursos interpuestos que ha conocido este Organismo Nacional y que son mencionados en el apartado d. de este documento.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

a. Laudos emitidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

- **Proceso.**

63. Los conflictos individuales que se susciten entre las instituciones o entidades y sus trabajadores a los que es aplicable el apartado “A” del artículo 123 constitucional les rige la Ley laboral.

64. La citada Ley indica en su artículo 685 que el proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tienen la

---

[16] Artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

[17] Por acuerdo del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de fecha 26 de octubre de 2005, publicado en el DOF el 28 de octubre de 2005, se amplía el Tribunal de tres a cuatro Salas. Posteriormente, el 15 de abril de 2009, se amplía de cuatro a las ocho Salas que existen actualmente.

obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

65. Las etapas del procedimiento ordinario laboral están comprendidas en los artículos 870 al 891 de la Ley laboral y se dividen en dos grandes fases: la de instrucción y la resolutiva. La fase de instrucción comprende: I) la presentación de la demanda, auto de recepción a trámite, notificaciones, emplazamiento y traslado; II) celebración de la audiencia de conciliación, demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas; III) etapa de desahogo de pruebas, que se efectúa considerando las pruebas ofrecidas por las partes; y el IV) cierre de instrucción, que se da previa certificación de que no existen pruebas pendientes por desahogarse.

66. La fase resolutiva comprende: la formulación del proyecto del laudo, el cual es discutido y sometido a votación por los integrantes de la Junta, una vez aprobado el proyecto se elevará a la categoría de laudo.

67. De acuerdo con el artículo 848 de la Ley laboral, las resoluciones de las Juntas no admiten ningún recurso, por ende, las Juntas no pueden revocar sus resoluciones, la única opción es el juicio de amparo. Sin embargo, es relevante mencionar que en los artículos 849 y 853 de la citada Ley, establecen dos trámites particulares durante el proceso laboral: la revisión de los actos de ejecución[18] y la reclamación[19].

68. En este sentido, en el caso de que alguna de las partes contendientes estuviese inconforme con el laudo, podrán promover amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

69. De esta forma, cuando las partes no impugnan el laudo dentro del término legal para promover el amparo directo o una vez que se haya emitido la sentencia de amparo, la cual confirma la resolución, o en su caso, ordenado la emisión de un nuevo laudo, entonces, es susceptible de ser declarado como cosa juzgada.

70. En ese tenor, la Junta dicta un auto mediante el cual se declara que el laudo dictado ha quedado firme. Lo anterior, acorde con los principios constitucionales de seguridad y certeza jurídica previstos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que lo dictado en el laudo constituye verdad jurídica para las partes.

71. Una vez que el laudo adquiere la categoría de cosa juzgada[20], de conformidad con lo establecido del artículo 940 al 978 de la Ley laboral, la ejecución de los laudos corresponde exclusivamente al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como a los Presidentes de las Juntas Especiales de la misma Junta Federal, a cuyo fin dictarán las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita.

72. El artículo 945 de la Ley laboral establece que los laudos deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación, y en términos del artículo 950, si se tiene por transcurrido el término a que se hizo referencia, el Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, a petición de la parte que obtuvo el laudo favorable, dictará un auto de requerimiento y embargo.

73. En el caso de que el fallo no se cumpla dentro del término legal, el artículo 731 de la Ley laboral refiere que el Presidente de la Junta, así como los de las Juntas Especiales, podrán emplear conjunta e indistintamente, cualquiera de los medios de apremio necesarios, para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

- **Medidas de Apremio.**

74. Las medidas de apremio son el conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales el juez o el tribunal puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones[21]. En materia laboral, la Ley laboral establece en el artículo 731 que éstos son: la multa, la presentación con la persona con auxilio de la fuerza pública y el arresto hasta por treinta seis horas. Dichas medidas se impondrán de plano, sin substanciación alguna y deberán estar fundadas y motivadas.

- **Prescripción.**

---

[18] La revisión procede contra actos de los presidentes, actuarios o funcionarios, legalmente habilitados, en ejecución de los laudos, convenios, de las resoluciones que ponen fin a las tercerías y de los dictados en las providencias cautelares. La revisión deberá presentarse por escrito ante la autoridad competente, dentro de los tres días siguientes al en que se tenga conocimiento del acto que se impugne y será resuelta.

[19] La reclamación procede contra las medidas de apremio que impongan los Presidentes de las Juntas Especiales y de las de Conciliación y Arbitraje, así como de los auxiliares de éstas.

[20] La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la figura procesal de la cosa juzgada se configura como la inmutabilidad de lo resuelto en sentencias firmes, esto es, se trata de una institución en la que descansan los principios de certeza y seguridad jurídica tutelados en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[21] MEDIDAS DE APREMIO. En Barajas Montes de Oca, Santiago, *Enciclopedia Jurídica Mexicana,* T. V, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2002, p. 407.

75. Los artículos 519, fracción III y 521 de la Ley Federal del Trabajo señalan que las acciones para solicitar la ejecución de los laudos prescriben en dos años, contados a partir del día siguiente en que hubiese quedado notificadas las partes, y que la prescripción se interrumpe por la sola presentación de cualquier promoción ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

76. La excepción de prescripción, es una institución jurídica de orden público recogida por el derecho laboral en beneficio del principio de certeza y seguridad jurídica, la cual requiere la oposición expresa de la parte interesada y, en este mismo sentido, es relevante señalar que ésta no debe ser analizada de oficio por las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Este criterio fue establecido por la SCJN mediante la siguiente tesis de jurisprudencia constitucional[22]:

> *" (…) En ese sentido, si bien la prescripción de la acción se actualiza por el solo transcurso del tiempo y la inactividad del demandante, lo cierto es que no opera de pleno derecho; consecuentemente, las Juntas de Conciliación y Arbitraje están impedidas para analizar de oficio su prescripción, pues al tratarse de una defensa mediante la cual el demandado se libera de la obligación de cumplir la condena impuesta, se requiere que haga valer esa figura, exponiendo en términos de la jurisprudencia 2a./J. 48/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los elementos necesarios para que pueda analizarse, tales como el momento a partir del cual se originó el derecho de la contraparte para hacer valer la acción, así como la fecha en que concluyó el plazo, lo que garantiza que el actor tenga oportunidad de controvertir dichas manifestaciones".*

77. La ejecución de los laudos corresponde exclusivamente a los Presidentes de la Junta de Conciliación y Arbitraje y a los de las Juntas Especiales, a cuyo fin deben dictar las medidas necesarias para que la ejecución de éstos sea pronta y expedita debiéndose cumplir dentro de los 15 días que establece la legislación.

b. Laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

- **Proceso.**

78. Los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades y sus trabajadores a los que les resulte aplicable el apartado "B" del artículo 123 constitucional se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también conocida como Ley burocrática.

79. Las etapas que establece la Ley burocrática para resolver los conflictos individuales son: conciliación, demanda, contestación a la demanda, período de pruebas, alegatos, laudo y ejecución.

80. En este sentido, de acuerdo con el artículo 127 de la Ley burocrática, el procedimiento inicia, con la presentación de la demanda, a la cual se debe acompañar las pruebas que ofrece la parte actora, posteriormente, la demanda se turnará a la Sala correspondiente y notificará a la parte demandada para que, en un término no mayor de cinco días la conteste, ofreciendo sus pruebas en el mismo escrito.

81. Las pruebas se recibirán en una sola audiencia, se ofrecerán los alegatos y se dictará el laudo correspondiente, a excepción de que los magistrados consideren que se deba analizar alguna diligencia para mayor conocimiento de la verdad.

82. Es importante mencionar que una vez emitido el laudo, si el trabajador no está conforme con la resolución, tiene la posibilidad de interponer el juicio de amparo directo que será resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito[23].

83. Una vez que el laudo quede firme y adquiere la categoría de cosa juzgada, el presidente de la Sala tiene, entre sus facultades y obligaciones, la de vigilar que se cumplan los laudos dictados por ésta, de conformidad con el artículo 120, letra B, de la Ley burocrática.

84. Es relevante señalar que la mencionada Ley burocrática establece que el deber de impulsar la ejecución del laudo por parte de la autoridad responsable es correlativo con la parte interesada. Así que, una vez que es solicitado y en atención a ello, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que lo obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola que, de no hacerlo, se procederá a aplicar las medidas de apremio.

---

[22] Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2018 y registro 2017764.

[23] El juicio de amparo indirecto también es procedente con motivo de la negativa del titular demandado o autoridades vinculadas para cumplir el laudo firme.

85. Asimismo, los artículos 150 y 151 de la Ley burocrática establecen que el Tribunal Federal tiene obligación de proveer a 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.

86. Por lo anterior, se advierte que el Presidente de la Sala del TFCyA tiene la obligación de vigilar que se cumplan los laudos dictados por ésta y que, asimismo, el Tribunal tiene como obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de éstos, por lo que podrá imponer medidas de apremio.

- **Medidas de Apremio.**

87. Las medidas de apremio se encuentran establecidas en los artículos 148 y 149 de la Ley burocrática, los cuales determinan que el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos, haciéndose efectivas por la Tesorería de la Federación; esta última informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.

88. Al respecto, es importante señalar que frecuentemente las dependencias, instituciones y entidades interponen juicio de amparo en contra de esta multa establecida por la LFTSE, invocando el precepto 1° transitorio del Decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 22 de junio de 1992, por lo que se determina que la sanción debe considerarse de un peso, situación que no coadyuva a que esta medida cumpla con su objetivo[24] de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos.

89. En este mismo sentido, el artículo 150 de la citada Ley otorga al Tribunal facultades para actuar, permitiéndole tomar las medidas necesarias que a su juicio sean procedentes. Adicionalmente, el artículo 147 de la Ley permite al Tribunal solicitar el auxilio de las autoridades civiles y militares para hacer cumplir sus resoluciones. Al respecto, es importante precisar que la Ley omite señalar un catálogo de estas medidas de apremio, por lo tanto, en la práctica esta situación no se lleva a cabo.

90. Sin embargo, se ha emitido tesis aislada de la Segunda Sala de la SCJN en el sentido que el arresto administrativo no puede ser impuesto por el TFCyA[25]:

> *"ARRESTO ADMINISTRATIVO COMO MEDIDA DE APREMIO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO PUEDE IMPONERLO PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS DETERMINACIONES. De los artículos 147 y 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como de la jurisprudencia 2a./J. 133/2008 (*) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se sigue que, entre las medidas que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje puede aplicar para lograr la ejecución eficaz e inmediata de sus laudos, no se prevé el arresto administrativo como medida de apremio, ya que si bien cuenta con una amplia gama de instrumentos legales para lograrlo y no solamente la multa, ello no implica que pueda imponer un medio restrictivo de la libertad de las personas y que, además, fue excluido por el propio legislador en la regulación del juicio burocrático. Así, acorde con el principio de legalidad y con el artículo 17, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes son las que establecerán los medios para lograr la plena ejecución de las resoluciones, por lo que las medidas de apremio a las que puede acudir el Tribunal aludido deben estar contenidas en una ley en sentido formal y material; máxime que su imposición implica la afectación de otros derechos fundamentales del contumaz, entre ellos, su libertad personal. Aunado a lo anterior, la propia Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 43/2003 (**), dispuso que el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo no es de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado respecto de la aplicación de las medidas de apremio que señala, entre las cuales se encuentra el arresto administrativo".*

91. Como es evidente, en materia burocrática, la única medida de apremio contemplada en la Ley burocrática es la imposición de una multa hasta por mil pesos, a diferencia de los medios establecidos en la Ley laboral, los cuales son la multa, la presentación con la persona con auxilio de la fuerza pública y el

---

[24] Respecto a la multa de mil pesos, se debe señalar que existe otro criterio, establecido en el 2018 por la tesis aislada con registro 2017648, el cual refiere que la multa de mil pesos establecida en la Ley burocrática no puede ser considerada como el monto máximo permitido, debido a que, en principio, la ley citada fue publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1963 y considerando las condiciones laborales y económicas que han acontecido desde aquella fecha hasta la actualidad, esto es, más de medio siglo, debe estimarse que el monto de esa medida de apremio debe actualizarse. Bajo el razonamiento anterior, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en materia de Trabajo impone como medida de apremio multas equivalentes a la unidad de medida y actualización (UMA), con fundamento en el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo. Sin embargo, se debe precisar que este criterio se ha establecido mediante una tesis aislada, por lo tanto, éste sólo un criterio orientador y, que en realidad, la medida de apremio que establece generalmente el TFCyA es por el monto de mil pesos, multa que como se mencionó, puede ser impugnada a través del juicio de amparo para que ésta sea establecida por la cantidad de un peso.

[25] Al respecto, resulta relevante señalar que la citada tesis aislada no es vinculante, sin embargo, éste es un criterio orientador.

arresto. Medios que, según la segunda sala del máximo tribunal[26], no son de aplicación supletoria para el TFCyA.

92. Es relevante señalar que, en materia burocrática, en el caso de una condena relativa a un pago líquido, la ejecución forzosa del laudo no se podría realizar a través del embargo, a diferencia del procedimiento de remate regulado por la Ley laboral, ya que cuando se trata de los titulares de la Administración Publica, los bienes no pueden ser embargados, en términos de la Ley de Bienes Nacionales[27].

93. En este sentido, se debe recordar que en general, los medios de apremio tienen el propósito de hacer cumplir una resolución y, como se observa, el único medio de apremio establecido en la Ley burocrática y con el que cuenta el TFCyA para garantizar plenamente el cumplimiento de los laudos, es insuficiente para realizar su cumplimiento forzoso a fin que éste sea realmente materializado.

94. La medida de apremio es un medio coactivo para hacer cumplir la resolución y ésta sólo debe aplicarse cuando la parte demandada sea obligada a ejecutar el laudo. Por lo que se destaca que, cuando esta parte es una dependencia, entidad o institución tiene obligación de cumplir los laudos en los términos que señala la ley, sin que la autoridad utilice esta medida extraordinaria.

- **Prescripción.**

95. En materia burocrática, la prescripción de la acción para ejecutar las resoluciones del TFCyA se encuentra regulada en el artículo 114, Fracción III de la Ley burocrática, la cual establece que prescriben en dos años las acciones para ejecutar las resoluciones del TFCyA, el cual tiene la obligación de proveer la inmediata y eficaz ejecución de sus laudos, obligación correlativa con la parte interesada, pues de no manifestar su voluntad de continuar con la acción de ejecución ejercida en el término de dos años, su falta de interés daría lugar, en su caso, a que opere la prescripción de la acción.

96. Por otra parte, es transcendental mencionar que la ley burocrática de cada Entidad Federativa es distinta y, consecuentemente, existe un Tribunal Local de Arbitraje en cada Estado, los cuales conocen los conflictos que se presentan entre las respectivas personas servidoras públicas de los Estado y sus municipios, así mismo, cada ley contempla sus propias medidas de apremio.

c. Entidades, dependencias e instituciones que tienen la obligación de dar cumplimiento a un laudo firme.

97. Las fracciones III y IV del artículo 43 de la Ley burocrática refieren que entre otras obligaciones para los titulares a que se refiere el artículo 1º. de la citada ley, se encuentran:

> *"(…) III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;*
>
> *IV.- De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo (…)".*

98. De lo anterior, se desprende que la Ley burocrática establece la obligación a los titulares de entidades, dependencias e instituciones a las que les es aplicable esta ley, de reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado, asimismo, cuando el trabajador haya optado por la indemnización por separación injustificada, tienen la obligación de pagarla en una sola exhibición de acuerdo con el Presupuesto de Egresos que se haya fijado para tal efecto.

---

[26] Semanario Judicial de la Federación, junio 2003, registro 184093 y con rubro *"MEDIOS DE APREMIO. EL ARTÍCULO 731 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO ES DE APLICACIÓN SUPLETORIA PARA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE HAGA CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, AL EXISTIR EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DISPOSICIÓN EXPRESA EN ESE SENTIDO"*

[27] Sobre este tema es importante destacar que el patrimonio en bancos de los organismos públicos descentralizados, sí es susceptible de embargo debido a que dichos bienes no son considerados bienes de la nación. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en la Tesis Aislada con número de registro 195889 con el siguiente rubro: *"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SU PATRIMONIO EN BANCOS ES SUSCEPTIBLE DE EMBARGO".*

99. Sin embargo, de los expedientes que ha conocido esta Comisión Nacional, así como de información proporcionada en colaboración por parte del TFCyA, se advierte que los principales argumentos que señalan los apoderados legales de las entidades, dependencias e instituciones condenadas para no cumplir con los laudos firmes son: 1) la falta de partida presupuestal toda vez que, en su caso, además de la reinstalación implica el pago de salarios caídos y demás conceptos establecidos en dicha resolución, 2) la falta de plazas para poder reinstalar a los trabajadores, ya que éstas ya se encuentran ocupadas, 3) la dificultad en realizar las gestiones administrativas, 4) en el caso particular de las dependencias y entidades del Gobierno de la Cuidad de México, señalan que para dar cumplimiento al laudo se necesita la autorización de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Cuidad de México, además de realizar la adecuación presupuestaria compensada conforme la Circular Uno Bis 2015[28].

100. Adicionalmente, del análisis realizado por este Órgano Nacional se encontró que de manera frecuente la autoridad condenada interpone diversos amparos indirectos, incidentes o prórrogas, los cuales no resultan procedentes o son utilizados con exceso, con un efecto de dilación del procedimiento de ejecución, haciendo un uso sesgado del ejercicio de un derecho y, consecuentemente, contraviniendo con la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecida en el artículo 1° constitucional.

101. En relación con las cuestiones presupuestales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Aislada P. XX/2002, considera que:

> *"(…) Si bien es cierto que el presupuesto de egresos se rige por el principio de anualidad, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un periodo de un año, para el cual se planea precisamente el gasto público que implica la programación de actividades y cumplimiento de proyectos al menos durante ese tiempo, también lo es que el citado artículo 126 de la Norma Fundamental acepta que el presupuesto no debe ser estricto, inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que pueda variarse al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, de donde se desprende que en el propio texto de la norma constitucional referida, subyace el principio de modificación presupuestaria, al permitir que el gasto pueda programarse en dos momentos, uno anterior y otro posterior, a saber: a) Al aprobarse el presupuesto de egresos; o, b) En ley posterior, la que por su cronología necesariamente sucede a aquel proyecto presupuestario original en el tiempo; de manera que el precepto constitucional en mención, en lugar de constituir un valladar insuperable para la autoridad responsable, prevé la posibilidad de modificación del presupuesto original para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que le permite solicitar los ajustes presupuestarios necesarios para enfrentar las obligaciones pecuniarias del Estado (…)"*[29].

102. En este sentido, los párrafos primero y tercero del artículo 47, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señalan que los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir entre otras contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente, como lo es en este caso, un laudo que ha causado estado.

103. De igual forma, el párrafo tercero del citado artículo establece que las entidades, dependencias e instituciones que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que debe ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

104. Asimismo, el artículo 92, párrafo tercero del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que las entidades, dependencias e instituciones podrán utilizar los

---

[28] La Circular Uno Bis 2015, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, fue publicada en el DOF el 18 de septiembre de 2015 y puede ser consultada en: http://www.finanzas.cdmx.gob.mx/transparencia/14/I/otros/circular_uno_bis_2015_normatividad_materia_administracion_recursos_2015_3trim_pf.pdf

[29] Semanario Judicial de la Federación, abril de 2002 y registro 187083.

ahorros presupuestarios durante el ejercicio fiscal en que se generen para cubrir obligaciones de pago previstas en leyes o derivadas del cumplimiento de laudos, como es el caso que nos ocupa.

105. Con relación al tema de presupuesto, en el estudio publicado por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, titulado *Agenda para el Rediseño del Gasto Público en México Presupuesto Público y Derechos Humanos*, se alude que "*el proceso concreto de diseño, negociación y aprobación de la política de gasto del país está muy lejos de considerar en su lógica una construcción y objetivos de Derechos Humanos. La negociación entre administradores de recursos y administradores de programas no parte de las obligaciones en materia de Derechos Humanos, sino más bien se plantea en términos de montos de recursos, "pesos y centavos" (…)*"[30]. El Estado necesita cumplir con sus obligaciones de respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos y, de esta forma, tener como prioridad el pleno acceso y goce de los derechos humanos de la población, en este caso, las personas que han obtenido un laudo firme.

106. Todo lo anterior pone de manifiesto la obligación de las autoridades del Estado mexicano de acatar las disposiciones que versan sobre una política acorde a brindar la mayor garantía a las personas, cuyos derechos humanos han sido vulnerados.

107. Este Organismo Nacional recuerda que la reforma constitucional del 2011, incorpora a la Carta Magna los principios *pro persona* y de progresividad, que implícitamente generan una prohibición de regresión y, por otra parte, usar el máximo de recursos disponibles para cumplir con los derechos humanos. Por lo que, respecto a la problemática estudiada, se reconoce la obligación de brindar la más amplia protección a los derechos de las personas que ha obtenido un laudo a su favor que ha quedado firme.

108. En definitiva, se observa que ninguna dependencia, entidad e institución de la administración pública puede argumentar válidamente la falta de presupuesto para justificar el incumplimiento y falta del pago de un laudo que ha causado estado –al menos más allá del año siguiente al que el laudo fuese cosa juzgada- y por el cual se le condenó, ya que la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece mecanismos para afrontar esta obligación, es decir, cumplir a cargo de su respectivo presupuesto o mediante la utilización de los ahorros presupuestarios, entre otros mecanismos señalados *supra*.

109. La normativa mencionada en este apartado busca evitar que el cumplimiento de los laudos sea llevado a cabo en un plazo excesivo, vulnerando los derechos laborales reconocidos en el laudo, así como el derecho a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y al trabajo decente de la persona trabajadora.

- **Responsabilidad administrativa y penal.**

110. No debe perderse de vista que las autoridades condenadas mediante los laudos, a través de las personas servidoras públicas responsables del cumplimiento de los laudos, pueden ser sujetos a procedimientos sancionatorios, tanto administrativos como penales.

111. Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa, en el caso en que la autoridad incumpla con la condena fijada en el laudo, resulta procedente que se de vista al Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad. Lo anterior, con la finalidad que se inicie procedimiento administrativo sancionador por la comisión de posibles faltas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en julio de 2016.

112. Las faltas administrativas específicas que pueden cometer las personas servidoras públicas en el desacato de los laudos pueden ser tanto graves, como no graves.

113. Las no graves se encuentran tipificadas en el artículo 49 de la citada Ley General, y son específicamente aplicables las reguladas en la fracción VIII[31].

114. Por lo que respecta a las faltas graves el artículo 63 de la citada Ley General tipifica la conducta de desacato y penaliza a aquellas personas servidoras públicas que tratándose de requerimientos o resoluciones jurisdiccionales proporcionen información falsa, no den respuesta alguna a las autoridades o retrasen deliberadamente y sin justificación la entrega de información.

115. Respecto a la posible comisión de delitos, es relevante señalar que el Ministerio Publico de la Federación cuenta con facultades para iniciar carpetas de investigación por la posible comisión del delito

[30] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, Agenda para el Rediseño del Gasto Público en México Presupuesto Público y Derechos Humanos, 2017, pág. 17. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_041.pdf

[31] Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes: VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte. (…).

contra la administración de justicia por servidores públicos, previsto y sancionado en la fracción del artículo 225 del Código Penal Federal.

> *"Artículo 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:*
>
> *VIII.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia; (…)"*

116. Particularmente la hipótesis regulada en la fracción VIII, que tipifica como delito el "*retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia*".

117. Se puede entender que se actúa con negligencia cuando el sujeto omite cierta actividad que habría evitado el resultado dañoso o peligroso, esto es, no hace lo que debe o hace menos[32], entonces, la definición anterior deja en claro que, cuando las personas servidoras públicas no realizan lo que deben, es decir no actúan conforme a sus atribuciones para hacer cumplir un laudo firme, están procediendo con negligencia y, por lo tanto, retardan o entorpecen la administración de justicia en materia laboral.

118. Por tanto, las dependencias, entidades o instituciones deben dar vista ante los órganos internos de control o contralorías internas de las dependencias, instituciones y entidades o ante el Ministerio Público de la Federación, para que se inicie la investigación correspondiente ante una presunta responsabilidad por falta administrativa o penal.

d. Atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de derechos humanos vinculados al cumplimiento de laudos.

119. Los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, por mandato del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, carecen de competencia para conocer asuntos jurisdiccionales de fondo, es decir, no pueden examinar la fundamentación o el sentido de una decisión jurisdiccional; sin embargo, poseen competencia, salvo tratándose del Poder Judicial de la Federación, para analizar y pronunciarse con respecto a cuestiones de naturaleza administrativa que tengan incidencia en un proceso, lo que incluye la regularidad temporal con que se desarrolle éste, contemplándose el cumplimiento de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales, tal y como se establece en los artículos 3º, 6º, fracción II, inciso a) y 8º de la Ley de la Comisión Nacional, así como, el artículo 9º, párrafo primero, de su Reglamento Interno.

120. La Comisión Nacional ha expresado su absoluto respeto a las decisiones que los órganos jurisdiccionales adopten en ejercicio de su potestad de impartir justicia, conforme a su independencia e imparcialidad, sin que ello implique que este Organismo Constitucional deje de velar, entre otros, por la regularidad de los plazos y términos en el actuar jurisdiccional, en particular, los que corresponden a la temporalidad de la emisión y ejecución de decisiones de fondo, cuando ello pudiera significar afectaciones al plazo razonable y, con ello, a los derechos humanos al debido proceso y acceso a la justicia.

121. Al respecto, este Organismo Constitucional ha adoptado diversos criterios y precedentes en el sentido de 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 Nacional es competente para conocer de quejas que se presenten contra tal incumplimiento*"[33].

122. Los laudos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje y del TFCyA que resulten favorables a los trabajadores requieren ser cumplidos para que se respeten y garanticen los derechos humanos, particularmente, los derechos laborales y de acceso a la justicia de aquellos. De no ocurrir así, las Comisiones de Derechos Humanos tienen la facultad para investigar y proceder conforme a sus atribuciones, a efecto de que las autoridades involucradas responsables acaten los laudos en sus términos.

123. Este Organismo Nacional, en la Recomendación 14/2019 de 16 de abril de 2019, 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*

---

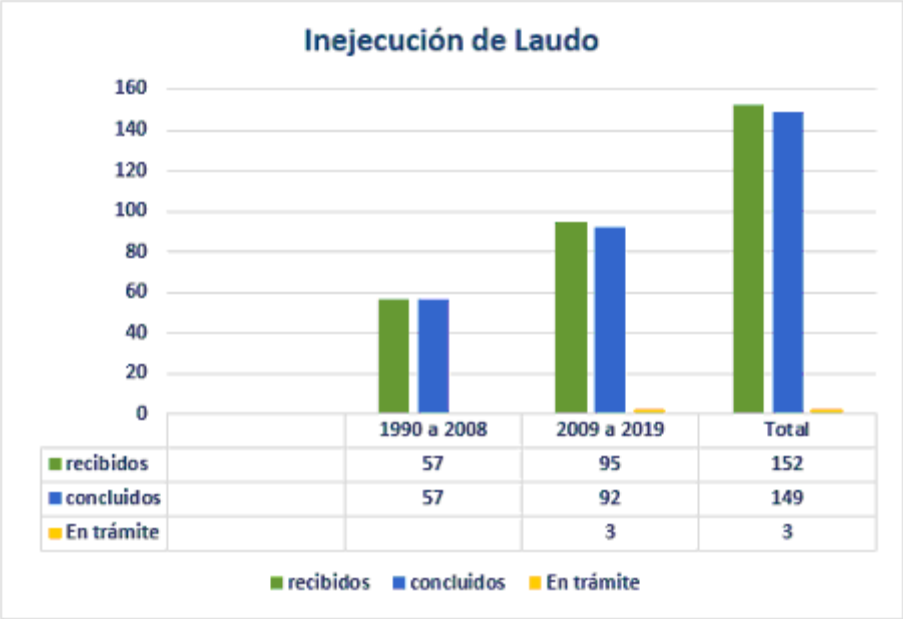
[32] *Cfr.* Suprema Corte de Justicia, Ejecutoria, Gaceta del Seminario de la Federación, libro 37, diciembre de 2016, Tomo II, página 1717. Consultado en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26843&Clase=DetalleTesisEjecutorias

[33] 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.

vez que el fondo de la litis quedó resuelto por la instancia facultada y se emitió la determinación que puso fin al conflicto laboral...[34] ".

124. En consecuencia, esta Comisión Nacional 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. Asimismo, dicha competencia 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.

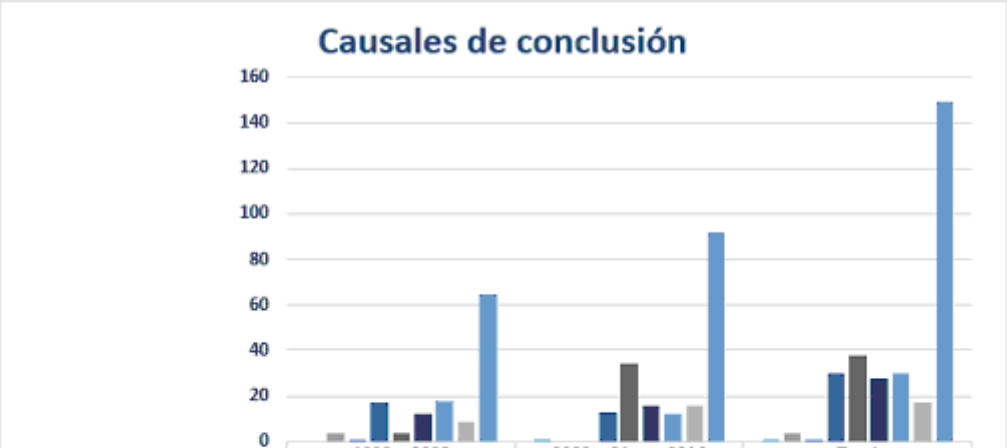
125. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional del 1° de enero de 1990 al 31 de agosto del 2019 ha recibido al día de hoy un total de 152 expedientes de quejas y recursos por incumplimiento de laudos firmes atribuibles a los titulares de las entidades, dependencias e instituciones de la Federación o de autoridades locales en el caso específico de los recursos. Lo anterior, tiene como efecto que las personas que han obtenido un laudo favorable, no puedan disfrutar de los derechos que éstos les reconocen ante la falta de su ejecución. Ello conforme a los siguientes datos:



Fuente: CNDH

126. Es importante mencionar que la intervención de este Organismo Nacional respecto a las quejas presentadas por motivo de la inejecución de laudos siempre busca el respeto a los derechos humanos de las personas, lo cual se confirma en la siguiente tabla que evidencia que en ultimo año el 25% de los asuntos se han quedado sin materia para resolver, en el 20% se ha emitido Recomendación, el 18% de las quejas se han resuelto durante el trámite debido a la intervención de este Organismo Constitucional.

[34] CNDH pág. 14, párr. cuarta y tres



	1990 a 2008	2009 a 31 ago 2019	Total
Acumulación		1	1
Conciliación	4	0	4
No competencia	1	0	1
Orientación	17	13	30
Por no existir materia	4	34	38
Resuelto durante el trámite	12	16	28
Recomendación	18	12	30
Desestimada o infundada	9	16	17
Total	65	92	149

Fuente: CNDH

127. No obstante, cuando las quejas no encuentran una vía de solución anticipada prevista en la normatividad que rige la actuación de esta Comisión Nacional, ha procedido a emitir la Recomendación correspondiente.

128. Se han emitido diez Recomendaciones por quejas presentadas ante este Organismo Nacional, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Recomendaciones emitidas por quejas presentadas ante la CNDH	
33/1991[35]	4/2001[36]
30/1999[37]	11/2001[38]
68/1999[39]	18/2002[40]
82/1999[41]	21/2007[42]
31/2000[43]	14/2019[44]

129. Se suman a las anteriores, veinte Recomendaciones derivadas de la interposición de recursos de impugnación, las cuales se precisan en el siguiente cuadro:

Recomendaciones emitidas por la CNDH derivadas de un recurso de impugnación

[35] Recomendación 33/1999. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1991/REC_1991_033.pdf
[36] Recomendación 4/2001. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2001/REC_2001_004.pdf
[37] Recomendación 30/1999. Consultado en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1999/REC_1999_030.pdf
[38] Recomendación 11/2001. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2001/REC_2001_011.pdf
[39] Recomendación 68/1999. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1999/REC_1999_068.pdf
[40] Recomendación 18/2002. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2002/REC_2002_018.pdf
[41] Recomendación 82/1999 Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1999/REC_1999_082.pdf
[42] Recomendación 21/2007. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2007/REC_2007_021.pdf
[43] Recomendación 31/2000. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2000/REC_2000_031.pdf
[44] Recomendación 14/2019. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Rec_2019_014.pdf

16/1995[45]	19/2009[46]
6/1996[47]	2/2010[48]
33/1996[49]	40/2010[50]
104/1999[51]	69/2010[52]
5/2002[53]	12/2012[54]
36/2002[55]	3/2014[56]
46/2004[57]	19/2014[58]
89/2004[59]	52/2014[60]
61/2007[61],	8/2015[62]
8/2008[63]	24/2016[64]

130. Es importante destacar que las Recomendaciones que han sido emitidas derivadas de la interposición de recursos de impugnación[65], demuestran que la problemática respecto al incumplimiento de los laudos laborales que han adquirido el carácter de cosa juzgada también es frecuente en el ámbito local.

e. Situación de los expedientes en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

131. En términos de la información recabada en el informe de actividades del TFCyA del 2018, consultados en su sitio de Internet, se advierte que existen 4,643 laudos que han causado, mismos que se encuentran pendientes de cumplimentar por parte de las entidades, dependencias e instituciones a las que van dirigidos. Adicionalmente, en términos de la información recabada en los informes de actividades del TFCyA del 2015 al 2019 se puede observar los siguientes datos:

[45] Recomendación 16/1995. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1995/REC_1995_016.pdf
[46] Recomendación 19/2009. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2009/REC_2009_019.pdf
[47] Recomendación 6/1996. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1996/REC_1996_006.pdf
[48] Recomendación 2/2010. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2010/REC_2010_002.pdf
[49] Recomendación33/1996 Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1996/REC_1996_033.pdf
[50] Recomendación 40/2010. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2010/REC_2010_040.pdf
[51] Recomendación 104/1999. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1999/REC_1999_104.pdf
[52] Recomendación 69/2010. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2010/REC_2010_069.pdf
[53] Recomendación 5/2002. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2002/REC_2002_005.pdf
[54] Recomendación 12/2012. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2012/REC_2012_012.pdf
[55] Recomendación 36/2002. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2002/REC_2002_036.pdf
[56] Recomendación 3/2014. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2014/REC_2014_003.pdf
[57] Recomendación 46/2004. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2004/REC_2004_046.pdf
[58] Recomendación 19/2014. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2014/REC_2014_019.pdf
[59] Recomendación 89/2004. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2004/REC_2004_089.pdf
[60] Recomendación 52/2014. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2014/REC_2014_052.pdf
[61] Recomendación 61/2007. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2007/REC_2007_061.pdf
[62] Recomendación 8/2015. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2015/REC_2015_008.pdf
[63] Recomendación 8/2008. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2008/REC_2008_008.pdf
[64] Recomendación 24/2016. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_024.pdf
[65] Con fundamento en el artículo 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos.

Año	Asuntos que se tramitan (activos) ante el TFCyA	Expedientes nuevos recibidos	Concluidos con laudos cumplimentado	Requerimientos a autoridades condenadas
2015	40,946	7,067	1,133	8,985
2016	46,689	7,024	1,680	9,080
2017	41,249	6,628	1,706	7,963
Total	128,884	2,0719	4,519	26,028

Fuente:
CNDH con información de Informes de actividades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

132. Asimismo, se observa que del 2015 al 2017, el TFCyA ha emitido un total de 26,028 requerimientos para la ejecución de laudos dirigidos a las dependencias, entidades o instituciones condenadas.

133. Por lo tanto, estas cifras indican que en promedio el órgano jurisdiccional antes señalado, emite en promedio 6.1 requerimientos en cada uno de los juicios que resuelve, esto es, que al menos por seis ocasiones la autoridad realiza un mandato de ejecución que tiende a hacer efectivo los derechos consignados en el laudo firme emitido, los cual es indicativo *prima facie* de una falta de disposición por parte de las autoridades destinatarias que tiene por ley la obligación primaria y directa de cumplir con dichas resoluciones.

134. Al respecto, el propio Tribunal ha referido que la situación descrita anteriormente "*vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de aquellos que han obtenido resoluciones favorables a sus intereses y aún no ven atendidas sus pretensiones. Sin cumplimiento del laudo no hay justicia, situación que cada día se incrementa*"[66].

f. Situación de los expedientes en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

135. En términos de la información recabada en el Informe de Labores de 2017 de la JFCyA[67], en relación con conflictos de carácter individual la Junta informó que ha recibido 415,647 demandas individuales y que al cierre de ese año, el inventario en trámite es de 422,978 asuntos, de las cuales 45% se encuentran en fase de instrucción, 15% en dictamen, 10% en amparo, 18% de los casos se ha dictado laudo y el 12% se encuentran en procedimiento de ejecución. Se menciona, además, que las demandas presentadas son superiores a los juicios concluidos.

136. Adicionalmente a esta problemática, la JFCyA ha manifestado[68] que la entrada en vigor del Decreto de fecha 29 de abril de 2016[69], mediante el cual la conciliación de juicios en los que intervienen Organismos Públicos se condicionó a agotar un procedimiento interno, dificultó a gran escala esta solución alternativa, pues condiciona la formalización de convenios laborales a la autorización por el Órgano Interno de Control y la firma del Titular de la Dependencia[70]. Dicho trámite, de no ser expedito puede devenir en retrasos contrarios a los derechos humanos de los que se ocupa la presente Recomendación y, por lo tanto, se suman a la problemática antes expuesta.

137. En razón de los datos y la información expuesta previamente, se observa que los problemas de la justicia laboral impartida, tanto por la JFCyA, como por el TFCyA, se deben a las dilaciones indebidas que ocasionan una extensa duración del juicio, así como la dificultad que se presenta en la ejecución de laudos firmes por parte de las instancias gubernamentales destinatarias de estas resoluciones, lo cual evidencia que el proceso laboral y , de forma general, la impartición de la justicia eficaz en esta materia es un gran reto para el Estado.

III. OBSERVACIONES

---

66 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, *Informe Anual de Actividades* 2018, pág. 99. Consultado en: http://tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/360/1/images/informe_anual_2018.pdf

67 Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Informe Anual de Labores 2017, pág. 4. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/278488/Informe_de_Labores_2017.pdf

68 Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, *Informes Anual de Labores*, 2017, p. 6. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/278488/Informe_de_Labores_2017.pdf

69 Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares. Consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5435464&fecha=29/04/2016

70 Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Informe Anual de labores 2017, pág. 6. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/278488/Informe_de_Labores_2017.pdf

a. Derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica.

138. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad, reconocido en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén en los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica, el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento[71].

139. El artículo 14 Constitucional en su párrafo segundo establece que: "*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho"*.

140. El artículo 16 Constitucional párrafo primero determina que: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo"*.

141. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *"conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier (…) acto del Estado que pueda afectarlos"* [72].

142. El derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, que implica *"que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas"*[73].

143. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los mencionados artículos 14 y 16 Constitucionales limitan el actuar de la autoridad, con la finalidad de que el gobernado tenga conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realice. Este criterio fue establecido por la SCJN en la siguiente tesis de jurisprudencia:

> ***"DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES".*** *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación*[74]*.*

144. De conformidad con lo anteriormente expuesto, este Organismo Nacional advierte que cuando el laudo adquiere el carácter de cosa juzgada, éste deberá ser cumplido en los plazos y términos que fije la ley. Con particular énfasis en los casos en que es algún órgano o instancia pública la destinataria del mismo.

145. Abstenerse de realizar las gestiones que tiendan a obtener el presupuesto económico que haga posible el cumplimiento de los laudos, de conformidad con la propia normativa que prevé y regula dicha posibilidad, la cual ha sido identificada en el apartado "c. Entidades, dependencias e instituciones condenadas que tiene la obligación de dar cumplimiento al laudo" de esta Recomendación, deriva en un incumplimiento de la propia ley.

146. Esta situación se agrava debido a que año con año la autoridad condenada omite realizar esta gestión de los recursos, prolongado por más tiempo el incumplimiento de los laudos, e incluso, trasladando la

---

[71] *Cfr.* CNDH Recomendaciones 60/2016, del 15 de diciembre de 2016, p.92, 30/2016, del 13 de junio de 2016, p.66 y 66/2017 de 4 de diciembre de 2017, p.124.

[72] Corte IDH. "Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala." Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párrafo 10.

[73] Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.

[74] Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2017 y registro 2014864.

responsabilidad a las administraciones gubernamentales siguientes. Para esta Comisión Nacional no tiene justificación alguna este actuar que se traduce como una falta de interés sistemática de las autoridades e indiferencia ante una violación a los derechos humanos de las personas que permanece durante el tiempo.

147. Agudiza lo anterior, la normativa que prevé la acción de la prescripción, tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley Burocrática, pues ello establece una carga procesal a la persona para hacer cumplir un laudo que reconoce derechos laborales a su favor, siendo que con anterioridad ya enfrentó un procedimiento jurisdiccional. Situación que afecta directamente a otros derechos humanos de las personas, por ejemplo, satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, entre otras, para sí mismo y para su familia, debido a que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes.

148. Este Organismo Nacional considera que la institución de la prescripción podría impedir el cumplimiento de los derechos que fueron reconocidos a través de un laudo que ha quedado firme en los casos en que existe una dilación procesal atribuible a las instancias gubernamentales. Ello responde a que no es responsabilidad de los trabajadores velar por la celeridad en el actuar de las entidades, dependencias o instituciones de la Administración Pública Federal, las cuales tienen la obligación de cumplir de manera íntegra e inmediata los laudos en lo que fueron condenadas. Es criterio de este Organismo Constitucional que una conclusión contraria a lo anterior, trasgrede el principio *pro persona*.

149. En razón de todo lo anterior, se concluye que las entidades, dependencias o instituciones que han sido omisas en el cumplimiento de los laudos, transgreden los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

b. Derecho de acceso a la justicia.

150. El acceso a la 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.

151. En el orden jurídico nacional, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en lo pertinente, que: "*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales*".

152. Esta Comisión Nacional, 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*[75]".

153. Para que el Estado garantice un efectivo derecho de acceso a la justicia, no basta con la existencia de sistemas legales mediante los cuales las autoridades competentes emitan resoluciones, ni con la existencia formal de recursos, sino que se debe garantizar el cumplimiento de las resoluciones, es decir, la ejecución de las sentencias, fallos y resoluciones firmes, en un plazo razonable.

154. En el ámbito internacional, las disposiciones que reconocen el derecho de acceso a la justicia se encuentran previstas en los siguientes artículos: 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2.3 y 14.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1, 8.1, 25.1 y 25.2, c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los cuales contemplan los derechos a un recurso efectivo y a la protección judicial, e 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.

---

[75] Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, párr. 49.

155. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Observación General 31 reconoció la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos para coadyuvar en el acceso a la justicia frente a violaciones a los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los términos siguientes: *"En el párrafo 3 del artículo 2 se dispone que, además de proteger eficazmente los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Parte habrán de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar esos derechos*"[76].

156. Por su parte, la CIDH, ha establecido que el derecho al acceso a la justicia no se agota con la sentencia de fondo sino con el cumplimiento de dicha decisión, considerando que la efectividad del recurso, recae en la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de las decisiones en que se haya estimado procedente un recurso. Tal obligación es la culminación del derecho fundamental a la protección judicial, como se establece en el referido artículo 25.2, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[77].

157. De manera particular, la CIDH ha sido enfática en señalar que, la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales adquiere especial importancia cuando quien tiene que cumplir la sentencia es un órgano del Estado, sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar, pues tales órganos forman también parte del Estado[78].

158. Por su parte, la CrIDH[79] ha señalado que el artículo 25.2.c de la Convención Americana implica la garantía de mecanismos eficaces de ejecución de decisiones o sentencias definitivas dictadas tanto en contra de entidades estatales como de particulares. De igual modo, implica la adopción de medidas adecuadas y eficaces de coerción, para que, de ser necesario, las autoridades que dicten las decisiones o sentencias puedan ejecutarlas. Para tal efecto, deben establecerse mecanismos de seguimiento e imposición del cumplimiento que estén disponibles y sean accesibles en la práctica, como medidas coercitivas de distinta naturaleza, entre ellas, las sanciones contra quienes dificultan el ejercicio efectivo de los derechos. Ello, contribuiría con hacer efectivo el derecho protegido por la decisión que se busca implementar[80] .

159. Dicho Tribunal ha reiterado que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten una decisión o sentencia, sino que requiere además que el Estado garantice los medios y mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones definitivas, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados, ya que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución, debido a que el derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado permitiera que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes[81]. Para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora[82].

160. A su vez, el Tribunal ha precisado que en los términos del artículo 25 de la Convención Americana es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas[83]. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se

---

76 "Naturaleza de la obligación jurídica general Impuesta a los Estados Partes en el Pacto. 26 de mayo de 2004, párr. 15.

77 CIDH. Informe 110/00. "Caso 11.800 *César Cabrejos Bernuy vs Perú*", 4 de diciembre de 2000, párr. 29 y 30.

78 CIDH. Informe No. 110/00, caso 11.800 Cesar Cabrejos Bernury vs. Perú, 4 de diciembre de 2000, párr. 31. Consultado en : https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Peru11.800.htm

79 Los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se citan en la presente Recomendación son obligados para el Estado Mexicano, de acuerdo con el artículo 62 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en razón del reconocimiento de la competencia contenciosa de dicho Tribunal, por México el 16 de diciembre de 1998 y publicado en el DOF el 24 de febrero de 1999 (Párrafo 42 de la Recomendación 8/2015)

80 CrIDH. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrs. 128 y 140.

81 CrIDH. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144., párrs. 119 y 220.

82 CrIDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 105.

83 CrIDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 237.

protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos[84]. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento[85]. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado[86].

161. A la luz de los criterios señalados anteriormente, esta Comisión Nacional considera que cuando las entidades, dependencias o instituciones destinatarias de los laudos condenatorios no ejercen todas las atribuciones con las que cuentan para cumplirlos en su totalidad y dar cumplimiento a las resoluciones emitidas por el TFCyA o por la JFCyA, violan el derecho humano de acceso a la justicia en perjuicio de las personas que tienen un laudo firme favorable.

162. Preocupa a esta Comisión Nacional que, en particular, la Ley burocrática y la interpretación que de ella se ha emitido por la Suprema Corte de Justicia, por lo respectivo de aquella y por lo cual solo permiten establecer, de manera expresa, una medida de apremio para ser aplicada por el TFCyA, y que se refiere a una multa, la cual es insuficiente para poder ejecutar los laudos emitidos por el Tribunal, situación que impide una efectiva impartición de la justicia.

163. Suma a lo anterior, la interpretación que la Segunda Sala de la SCJN realizó recientemente el 3 de julio de 2019, a través de la Solicitud de Jurisprudencia 3/2019, mediante la cual aclaró que los medios de apremio son instrumentos coactivos que establece el legislador con el propósito de hacer cumplir una resolución y éstos deben estar previstos en la ley en sentido formal y material y que como toda medida coactiva, al igual que las sanciones administrativas, la regulación de los medios de apremio debe generar certidumbre a los destinatarios de esos instrumentos sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, además, acotarlas en la medida necesaria y razonable[87].

164. En consecuencia, se restringe cualquier posibilidad de aplicar un medio de apremio distinto a la multa, haciendo imprescindible la actualización de la ley, lo cual evidentemente esta fuera del alcance de la interpretación que cualquier órgano judicial pueda realizar. Por lo anterior, se presume necesario que este tema sea analizado por el Congreso de la Unión y por los Congresos de las Entidades Federativas, con la finalidad de que puedan participar en la discusión de este tema, sobre todo por el momento trascendental que se encuentra la materia de justicia laboral en nuestro país.

165. Adicionalmente, cuando la autoridad condenada interpone diversos recursos e impugnaciones que evidentemente no son procedentes, haciendo un uso inadecuado del ejercicio del derecho, se materializan una notoria y manifiesta dilación y negativa del derecho de acceso a la justicia para los trabajadores.

166. Particularmente, ante el incumplimiento y la interposición de recursos e impugnaciones, eventualmente y en las circunstancias particulares del caso concreto, podrían incluso actualizarse la hipótesis regulada en la fracción VIII del artículo 225 del Código Penal Federal, que se refiere al delito contra la administración de justicia por servidores públicos citado previamente en esta Recomendación.

167. De igual forma, podrían actualizarse las hipótesis establecidas en los artículos 49 y 63 la Ley General de Responsabilidades Administrativas citados previamente en esta Recomendación, ante las conductas específicas que tengan las autoridades y que repercutan en el deliberado e injustificado incumplimiento de laudo.

168. Todo lo anterior evidencia que las autoridades condenadas por conducto de las personas servidoras públicas responsables del cumplimiento de los laudos, además de afectar el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, viola el derecho humano al acceso a la justicia.

c. Plazo razonable.

169. El artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

---

[84] CrIDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 79.

[85] CrIDH. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144., párr. 167.

[86] CrIDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 54.

[87] Suprema Corte de Justicia, *Solicitud de Jurisprudencia 3/2019,* p. 30.

170. El artículo 8.1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que *"toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y* ***dentro de un plazo razonable****, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella,* ***o para la determinación de sus derechos*** *y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."*

171. Entre los elementos que integran el debido proceso, están los plazos o términos previstos en las normas dictadas por el legislador, cuya observancia forma parte del plazo razonable como condición para un efectivo acceso a la justicia. El plazo razonable, conforme a los derechos humanos, implica el tiempo dentro del cual un órgano jurisdiccional debe sustanciar un proceso, adoptar y hacer cumplir los proveídos que correspondan, según la etapa procedimental de que se trate, así como pronunciar la decisión que culmine la instancia, y que la determinación sea ejecutada.

172. Por lo tanto, si hay una demora prolongada en la ejecución de los fallos, el acceso a la justicia deja de ser efectivo, y se viola así el derecho en cuestión, tal y como lo señaló la CrIDH en el *Caso López Álvarez vs Honduras*: *"El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable; una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales"*[88].

173. Respecto del cumplimiento del plazo razonable, la CrIDH en el Caso *Mémoli vs. Argentina* señaló que para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso, había que considerar cuatro elementos: "*a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso*"[89].

174. En cuanto al plazo razonable en relación con la etapa de ejecución de sentencias, la CrIDH en el *Caso Muelle Flores vs. Perú* resaltó que dicho plazo debe ser más breve debido a la existencia de una decisión firme en relación con una materia concreta. Es inadmisible que un procedimiento de ejecución de sentencia distorsione temporalmente lo resuelto en sentencia definitiva o de cualquier otro modo lo desvirtúe o vuelva inoficioso, prolongando exagerada o indefinidamente la situación litigiosa ya resuelta[90].

175. Asimismo, en el *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* destacó 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*"[91].

176. Sobre el tema, se debe referir que uno de los estándares más actuales para hacer realidad los derechos humanos, se integra por los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, acordada el 2 de agosto de 2015. Esta Alianza Universal se compone por 17 objetivos integrados por 169 metas conexas e indivisibles que reconocen el papel fundamental de la dignidad de la persona. Las autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los ámbitos federal, estatal y municipal, deben colaborar en la implementación, seguimiento y examen del progreso de la Agenda en nuestro país.

177. La Agenda 2030, en su Objetivo 16 establece el compromiso para todos los países, incluido el Estado mexicano, de crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. A mayor especificidad, su tercera meta precisa la importancia de promover el estado de derecho; así como garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

178. Esta Comisión Nacional se ha pronunciado en la Recomendación 14/2019 de 16 de septiembre de 2019, sobre la importancia de cumplir el plazo razonable en la conducción y decisión de los procesos laborales, así como en la ejecución de los laudos[92].

179. Robustece lo anterior el contenido de las siguientes tesis aisladas:

> ***"PLAZO RAZONABLE PARA RESOLVER. CONCEPTO Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.*** *En relación con el concepto de demora o dilación injustificada en la resolución de los asuntos, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, coincidente en lo sustancial con el artículo 6 del Convenio Europeo*

---

88 CrIDH. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 128.

89 CrIDH. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 172.

90 CrIDH. *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019, Párr. 157.

91 CrIDH. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144,* Párr. 157.

92 CNDH pág. 14, párr. noventa y cinco.

para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establece que los tribunales deben resolver los asuntos sometidos a su conocimiento dentro de un plazo razonable, como uno de los elementos del debido proceso; aspecto sobre el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerando lo expuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha establecido cuatro elementos o parámetros para medir la razonabilidad del plazo en que se desarrolla un proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y, d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Además de los elementos descritos, el último de los tribunales internacionales mencionados también ha empleado para determinar la razonabilidad del plazo, el conjunto de actos relativos a su trámite, lo que ha denominado como el "análisis global del procedimiento", y consiste en analizar el caso sometido a litigio de acuerdo a las particularidades que representa, para determinar si un transcurso excesivo de tiempo resulta justificado o no. Por tanto, para precisar el "plazo razonable" en la resolución de los asuntos, debe atenderse al caso particular y ponderar los elementos descritos, conforme a criterios de normalidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, para emitir un juicio sobre si en el caso concreto se ha incurrido en una dilación o retardo injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales contenidas tanto en los aludidos artículos como en el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el concepto de "plazo razonable" debe concebirse como uno de los derechos mínimos de los justiciables y, correlativamente, como uno de los deberes más intensos del juzgador, y no se vincula a una cuestión meramente cuantitativa, sino fundamentalmente cualitativa, de modo que el método para determinar el cumplimiento o no por parte del Estado del deber de resolver el conflicto en su jurisdicción en un tiempo razonable, se traduce en un examen de sentido común y sensata apreciación en cada caso concreto[93]*.*

"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" [94] .

180. Este Organismo Nacional destaca el hecho de que, el acatamiento de una resolución de carácter jurisdiccional no puede estar supeditado a la voluntad o discrecionalidad de quien tenga que cumplirlo, ya que cuando éstas no se cumplen, el plazo razonable es vulnerado y continúa la afectación de los derechos humanos, situación que debe ser reparada sin mayor dilación.

181. En la problemática descrita, las entidades, dependencias e instituciones condenadas tienen la obligación de cumplir en un plazo razonable el laudo con el fin de que, lo antes posible, se les restituya a los trabajadores sus derechos laborales reconocidos en el laudo firme.

182. Recordemos que la Ley laboral establece que los laudos deberán cumplirse dentro de los quince días posteriores a que surta efectos la notificación. Por su parte, la Ley burocrática señala que el TFCyA tiene obligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, por lo que se advierte el deber jurídico de que las resoluciones deban *ser acatadas sin dilación*, ya que el cumplimiento de los laudos forma parte del propio derecho de acceso a la justicia, por lo que el Estado está obligado a garantizar que éstos se cumplan en un tiempo razonable, debido a que si la ejecución de éste se demora prolongadamente llega a constituir una violación a las garantías judiciales.

d. La justica laboral como componente esencial del trabajo decente.

183. La Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre justicia social para una globalización equitativa, reitera que se pone en práctica el mandato constitucional de la Organización a través de las normas internacionales del trabajo y de situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales[95].

184. El trabajo decente debe basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, todos de igual importancia: a) promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible; b) adoptar y ampliar medidas de protección social –seguridad social y protección de los trabajadores- que sean sostenibles y adoptadas a las circunstancias nacionales; c) promover el diálogo social y el tripartismo; y, d) respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que revisten particular importancia,

---

93 Semanario Judicial de la Federación, Diciembre de 2012 y Registro 2002350.

94 *Semanario Judicial de la Federación*. Agosto de 1999. Registro: 193495

95 Organización Internacional del Trabajo, Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre justicia social para una globalización equitativa, 2008, pág. 9. Consultada en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf

no sólo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos.

185. La citada Declaración enfatiza que los cuatro objetivos estratégicos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, de manera que la falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás.

186. En este sentido, el trabajo decente es posible de alcanzar con un eficiente sistema de justicia laboral, ya que la justicia laboral aplica directamente los principios y derechos fundamentales en el trabajo contemplados en normas internacionales o en la legislación nacional, los cuales son esenciales para la dignidad humana de los trabajadores y, sobre todo, para el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos de la persona trabajadora. Asimismo, es importante la difusión de la legislación y los incentivos para su debido cumplimiento.

187. Así, el proceso laboral se convierte en el instrumento por el cual los derechos laborales enunciados en las leyes laborales se plasman en derechos efectivos. Al respecto, es importante referir que no solo basta con que el Estado garantice un efectivo derecho de acceso a la justicia, en el que existan sistemas legales mediante los cuales las autoridades competentes emitan resoluciones o la existencia formal de recursos, sino que, se debe también garantizar el cumplimiento de las resoluciones, es decir, la ejecución de las sentencias, fallos y resoluciones firmes y éste debe darse en un plazo razonable.

188. Como se mencionó anteriormente, según el Diagnóstico de Justicia Laboral realizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicado el 12 de febrero de 2016, uno de los problemas en la impartición de justicia en México es la dificultad en la ejecución de laudos[96]. Lo que evidencia que en el país el proceso laboral está lejos de ser eficaz al incurrir en dilaciones indebidas que ocasionan su extensa duración durante el juicio o en la dificultad de ejecutar los laudos firmes, lo cual impide en consecuencia que se logre el trabajo decente.

189. Sobre el tema, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, establece en el Objetivo 8, denominado Trabajo decente y crecimiento económico, el compromiso de promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las personas. Asimismo, el Objetivo 16 consiste en facilitar el acceso a la justicia para todas las personas y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. En especifico, la meta 16.3 promueve el estado de derecho en los planos nacional e internacional y el garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

190. Así los Objetivos 8 y 16 son importantes y se complementan, ya que el trabajo decente no sería posible sin una justicia laboral eficaz que aplique directamente los principios y derechos fundamentales en el trabajo contemplados en normas internacionales y en la legislación nacional.

191. En conclusión, a través del presente documento se evidencia que uno de los graves problemas en la impartición de justicia laboral se presenta en la dificultad de ejecutar los laudos que han causado estado emitidos por la JFCyA o por el TFCyA, o por las autoridades jurisdiccionales correspondientes en las entidades federativas, ya que estas resoluciones deben ser cumplidas por parte de los destinatarios, especialmente, cuando éstos están dirigidos a entidades, dependencias e instituciones, ya que el incumplimiento o el incumplimiento tardío de estas resoluciones constituye una afectación a los derechos reconocidos en las mismas, así como una violación a los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia, al plazo razonable y al trabajo decente. Asimismo, esta situación repercute directamente en que la impartición de justicia laboral no sea eficaz, evitando que se logre el trabajo decente.

192. Al respecto, la reforma constitucional de derechos humanos del 2011 estableció la obligación a todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En este sentido, esta obligación debe ser acatada por todas las instancias gubernamentales, por lo tanto, los propios tribunales laborales, así como las entidades, dependencias e instituciones condenadas través de un laudo firme, deben cumplir con esta obligación, desde el ámbito que les corresponda, respetando, protegiendo y, sobre todo garantizando los derechos humanos de la persona trabajadora que a través de un proceso jurisdiccional, ha obtenido un laudo que le reconoce derechos.

---

[96] Secretaría del Trabajo, *Diagnóstico Justicia Laboral,* 2016. Consúltese en: https://www.gob.mx/justiciacotidiana/articulos/diagnostico-justicia-laboral?idiom=es

193. Asimismo, del análisis realizado, se evidencia que la Ley burocrática establece insuficientes medidas de apremio para que el TFCyA pueda realizar un cumplimiento forzoso de los laudos, por lo que se considera pertinente una reforma a esta Ley para que se adicionen medios más eficaces, los cuales obliguen a las autoridades condenadas a acatar sus resoluciones, y por consecuencia, garantizar un pleno acceso a la justicia a las personas trabajadoras.

194. Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula, respetuosamente, a Ustedes señoras y señores, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

A Ustedes Señora Gobernadora, Señores Gobernadores de las Entidades Federarivas, y Señora Jefa de Gobierno de la Cuidad de México; Señoras y Señores Titulares de las Dependencias, Entidades e Instituciones de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal; Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Presidenta de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; Secretario de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones:

PRIMERA. - Realizar todas las acciones a fin de cumplir inmediatamente los laudos firmes que se encuentran pendientes, es decir, reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos o del pago de la indemnización correspondiente, según sea el caso.

SEGUNDA.- Coordinar las acciones y medidas necesarias para que las dependencias, instituciones y entidades dispongan de los recursos económicos establecidos en los presupuestos correspondientes, o de ser el caso, para presentar el programa de cumplimiento de pago o facilitar la disposición de los ahorros presupuestarios para cubrir con sus obligaciones establecidas en los laudos firmes.

TERCERA. - Formular la queja correspondiente ante los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas de las dependencias, instituciones y entidades, en contra las personas servidoras públicas por las posibles omisiones y conductas que ocasionen el incumplimiento de los laudos en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

CUARTA.- Formular, en los casos que resulte procedente, la denuncia de las personas servidoras públicos ante el Ministerio Público de la Federación, cuando retarden, entorpezcan maliciosamente *o* por negligencia la administración de justicia, por la posible comisión del *delito contra la administración de justicia por personas servidoras públicas*.

A Ustedes Señoras y Señores Titulares de las Dependencias, Entidades e Instituciones de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, en el ámbito de sus atribuciones:

PRIMERA.- Contemplar y solicitar en el presupuesto de egresos correspondiente la partida presupuestal dedicada al pago de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente, o de ser el caso, presentar el programa de cumplimiento de pago o solicitar la disposición de los ahorros presupuestarios con la finalidad de dar cumplimiento a los laudos firmes, los cuales se encuentran pendientes de ejecución y de esta forma hacer efectivo el goce de los derechos humanos de las personas.

SEGUNDA.- Realizar anualmente un diagnóstico el cual permita identificar la situación de los laudos con categoría de cosa juzgada, los cuales se encuentran pendientes de ejecución, con la finalidad de realizar todas las diligencias necesarias y se programe su cumplimiento para dar cabal cumplimiento a éstos evitando que las violaciones a derechos humanos se prolonguen en el tiempo.

TERCERA. - Establecer las acciones necesarias para la creación de Protocolos o Lineamientos, en relación con las acciones que deben realizar el área específica, así como las personas servidoras públicas que estén relacionados con el cumplimiento de los laudos en cada dependencia, entidad o institución.

CUARTA.- Evitar establecer trámites administrativos innecesario entre las diversas áreas internas de las dependencias, entidades e instituciones que impidan cumplir con los laudos firmes a los que fueron condenados.

QUINTA.- Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a todo el personal que esté relacionado con el cumplimiento de los laudos, un programa integral de, formación y capacitación en materia de derechos humanos, particularmente sobre la legalidad, seguridad jurídica, acceso a la justica, plazo razonable y trabajo decente. Lo anterior para evitar prácticas dilatorias que vulneren estos derechos.

A Ustedes Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Presidenta de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje,

PRIMERA. - Realizar todas las acciones necesarias para que los asuntos radicados sean resueltos en los términos y plazos que marca la ley, garantizando el derecho a un plazo razonable del proceso y así evitar dilaciones en la impartición de la justicia.

SEGUNDA. - Aplicar en el ámbito de sus atribuciones las medidas de apremio señaladas en la legislación correspondiente con la finalidad dar cabal cumplimiento a los laudos con categoría de cosa juzgada.

A Usted Secretario de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones:

PRIMERA. - Informar a las instancias encargadas de dar cumplimiento a las resoluciones jurisdiccionales y laudos de todas la dependencias, instituciones y entidades de la administración pública federal, cuál es el procedimiento específico para solicitar las adecuaciones presupuestarias para el pago de las obligaciones que derivan de un laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, o por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de la normatividad aplicable.

SEGUNDA. - Emitir una circular dirigida las instancias encargadas de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales y laudos de todas la dependencias, instituciones y entidades de la administración pública federal, en especial a las áreas jurídicas, en las que se recuerde su deber de contemplar en su presupuesto una partida dedicada al pago de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

TERCERA. - Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de presupuestación, específicamente, en relación con la partida establecida para el cumplimiento de resoluciones definitivas emitidas por la autoridad competente.

CUARTA. - Emitir un manual que integre todas las disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa en relación con la partida respectiva del presupuesto de egresos de las dependencias, entidades e instituciones relativa al cumplimiento de sus obligaciones derivadas de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente, como lo es, un laudo que ha causado estado.

A Ustedes Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus atribuciones:

PRIMERA. - A partir de las iniciativas legislativas que generen, armonizar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que ésta cumpla cabalmente el propósito de realizar los derechos humanos señalados en la presente Recomendación y lograr una mejor justicia laboral burocrática que sea pronta, expedita, completa y eficaz.

SEGUNDA. - Legislar sobre las medidas de apremio establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para que éstas sean medios legales adecuados, idóneos y eficaces para la ejecución de los laudos y, por consecuencia, se garantice el derecho de acceso a la justicia.

TERCERA. - Legislar en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria a fin de establecer expresamente a los ejecutores de gasto la obligación de cumplir con las obligaciones que deriven de laudos firmes emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como crear medidas accesibles para el cumplimiento de esta obligación.

A Ustedes Presidentes de los Tribunales Locales de Conciliación y Arbitraje

ÚNICA. - Aplicar en el ámbito de sus atribuciones las medidas de apremio señaladas en su legislación correspondiente con la finalidad dar cabal cumplimiento a los laudos con categoría de cosa juzgada.

A Ustedes Legisladores y Legisladoras de los Congresos Locales en las Entidades Federativas

ÚNICA. - Analizar las legislaciones Estatales en materia burocrática para garantizar que las medidas de apremio establecidas en ésta sean adecuadas, idóneas y eficaces.

195. La presente Recomendación es de carácter general, de acuerdo con lo previsto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 44 y 140, de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria de fecha 14 octubre de 2019; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

196. Con base en los mismos fundamentos jurídicos se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren ser aceptadas por las instancias destinatarias.

Ciudad de México, a 14 de octubre de 2019.- El Presidente, **Luis Raúl González Pérez**.- Rúbrica.

(R.- 487872)