

CRITERIO 1/2017 RELATIVO A LA PRELACIÓN DE MEDIDAS DE APREMIO A FIN DE LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS.

JUSTIFICACIÓN:

I. En la jurisprudencia **2a./J.133/2008**, de rubro: *“LAUDOS. ADEMÁS DE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON UNA AMPLIA GAMA DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN”*, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que este tribunal cuenta con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento de los laudos y no solamente la multa a que se refiere el artículo 148 de la ley de la materia.

II. Con motivo de lo anterior, en sesión pública celebrada 1° de marzo de 2016, el Pleno del Tribunal autorizó el criterio 2/2016, en el que estableció que las medidas a aplicar para lograr el cumplimiento del laudo firme eran: 1) Multa hasta por \$1,000.00 (mil pesos 00/100 m.n.); 2) Multa a que se refiere el artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles; 3) Informe al Órgano Interno de Control; 4) Informe a la Comisión Nacional o Local de los Derechos Humanos; 5) Arresto hasta por treinta y seis (36) horas; 6) Vista al Ministerio Público correspondiente; y, 7) Vista al juzgado de Distrito (en los casos en que se hubiese promovido amparo por falta de cumplimiento al laudo en cuestión).

III. El citado criterio 2/2016 fue modificado en sesión de 4 de octubre de 2016, para quedar en los siguientes términos: 1) Multa hasta por \$1,000.00 (mil pesos 00/100 m.n.); 2) Multa a que se refiere el artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles; 3) Informe al Órgano Interno de Control; 4) Vista al Ministerio Público correspondiente; 5) Arresto hasta por 36 horas; y, 6) Vista al juzgado de Distrito (en los casos en que se hubiese promovido amparo por falta de

cumplimiento al laudo en cuestión), criterio que fue publicado en el Boletín Burocrático del 20 de octubre de 2016.

IV. Ahora, en vista de los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha determinado que este órgano jurisdiccional carece de facultades para apercibir e imponer arrestos administrativos para vencer la contumacia del titular demandado; que no es jurídicamente correcto acudir a ordenamientos supletorios a fin de trasladar figuras no previstas por el legislador ordinario en la ley de la materia;¹ y teniendo presente que con motivo de la jurisprudencia temática **P./J.2/2005**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *“LEY MONETARIA. LA EXPRESIÓN EN MONEDA NACIONAL CONTENIDA EN LEYES, REGLAMENTOS, CIRCULARES U OTRAS DISPOSICIONES EN VIGOR CON ANTERIORIDAD AL 1o. DE ENERO DE 1993, DEBEN CONVERTIRSE A LA NUEVA UNIDAD MONETARIA VIGENTE A PARTIR DE ESA FECHA, PARA PAGARLAS, COMPUTARLAS O EXPRESARLAS”*, la multa de hasta mil pesos, prevista en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe ser considerada equivalente a un peso, por haberse emitido la ley en 1963, esto es, antes de la entrada en vigor del Decreto publicado oficialmente el 22 de junio de 1992, lo que no resulta una medida eficaz y coercitiva para lograr el cumplimiento del laudo; y,

CONSIDERANDO:

I. Que el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece la obligación del tribunal de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de

¹ Véase tesis 2a. XLVII/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 40, Marzo de 2017, Tomo II, Materia Laboral, página 1383, de rubro y texto: **“ARRESTO ADMINISTRATIVO COMO MEDIDA DE APREMIO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO PUEDE IMPONERLO PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS DETERMINACIONES”**; de igual forma la jurisprudencia 2a./J.43/2003, de 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”**.

los laudos y para ello debe dictar todas las medidas necesarias que estime procedentes.²

II. Que el cumplimiento a un laudo forma parte del derecho de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva, previstos en el artículo 17 de la Constitución Federal, de modo que si después de agotada las etapas previas a su emisión, tales como la expositiva y jurisdiccional, se emitiera un laudo firme y a la postre no se ejecuta, ello constituye un obstáculo que frustra el derecho ya reconocido por el tribunal, con la consecuente violación de la Constitución y del artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³

III. Con la finalidad de que los laudos que adquieran firmeza sean cumplidos a la brevedad y, concomitante, se respete el derecho de acceso a la justicia que establece el artículo 17 constitucional, **se abandona** el criterio contenido en el registro 2/2016, y, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 124-A, fracción II,

² ARTICULO 150. *El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la 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.*

³ Cfr. 1a. LXXIV/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, página 882, de contenido: "**DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.** De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, como se señaló en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Los derechos antes mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales".

de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se propone unificar las medidas de apremio a efectos de cumplimentar los laudos firmes de las Salas y del Pleno del Tribunal; en consecuencia, se emite el siguiente:

CRITERIO:

1. Una vez que el laudo sea ejecutable y que el actor promueva la ejecución, se deberá dictar un primer acuerdo en el que se comisione a un actuario para que requiera al titular demandado el cumplimiento de la condena, apercibiéndolo que en caso de no hacerlo, le será impuesta una multa hasta por \$1,000.00 (mil pesos 00/100 m.n.), de conformidad con el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cuando para el cumplimiento del laudo implique la emisión de actos de diferentes autoridades, verbigracia, que existan condenas de reinstalación, expedición del nombramiento de base, el pago de condenas económicas, reconocimiento de antigüedad y pago de cuotas de seguridad social, entre otros, antes de imponer la multa, **deberá identificarse a la autoridad contumaz.**

Para lo anterior, si se tiene la duda fundada sobre cuáles son las autoridades que gozan de las atribuciones para realizar los actos necesarios para el cumplimiento del laudo, atendiendo a lo previsto en el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, **en el primer acuerdo que se dicte en el procedimiento de ejecución, además de requerir al titular demandado,** se le solicitará que en el plazo concedido se pronuncie fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para cumplir en sus términos el fallo y, al respecto, se emitirá un acuerdo para determinar si los posteriores requerimientos y apercibimientos también se dirigirán a las autoridades vinculadas, notificando de ello a las partes y a las nuevas autoridades coadyuvantes del procedimiento de ejecución.

2. De no quedar cumplido el laudo sin causa justificada que lo acredite, se dictará un **segundo acuerdo** en el que se hará efectivo el apercibimiento, ya sea al titular o bien a la autoridad vinculada que esté impidiendo con su omisión el cumplimiento del laudo, y se ordenará girar oficio a la autoridad de recaudación fiscal para que proceda a su aplicación e informe de ello dentro de un término de tres días y, en ese mismo acuerdo se ordenará despachar ejecución con el apercibimiento de imponerle una nueva multa hasta por 120 unidades de medida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la ley de la materia.

3. En caso de que nuevamente exista una conducta contraria al cumplimiento del laudo, se deberá dictar un **tercer acuerdo** en el que se haga efectiva la multa, en la forma precisada con antelación y, concomitantemente, se ordenará despachar ejecución, apercibiendo al demandado y autoridades vinculadas, en su caso, que de no dar cumplimiento al laudo, se informará al Órgano Interno de Control de la dependencia, a efecto de que lleve a cabo los procedimientos administrativos que correspondan en contra del funcionario o funcionarios responsables de dar cumplimiento, por la eventual responsabilidad administrativa y posible daño patrimonial de la dependencia, en términos del artículo 8º, fracción XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en relación con el artículo 43, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.⁴

4. De no obtener el cumplimiento del laudo, se deberá dictar un **cuarto acuerdo** en el que se haga efectivo el apercibimiento y se dé vista al Órgano Interno de

⁴ARTICULO 8. LFRASP. *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:... XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

ARTICULO 43. LFTSE- *Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley: ...*

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;

Control, asimismo, se ordenará despachar ejecución, con el apercibimiento que de no dar cumplimiento, se dará vista al Agente del Ministerio Público Federal, para que en la esfera de su competencia determine si la conducta del demandado o autoridades vinculadas se ubican en la hipótesis de algún tipo penal, como pudieran ser los delitos de desobediencia y abuso de autoridad, previstos en los artículos 178 y 215, fracción I, del Código Penal Federal, respectivamente.⁵

5. Si el demandado o vinculadas no cumplen con el laudo, se dictará un **quinto acuerdo** en el que se hará efectivo el apercibimiento y se dará vista al Agente del Ministerio Público Federal, debiendo emitir un nuevo proveído en el que, con fundamento en el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se requiera nuevamente el cumplimiento del laudo, con el apercibimiento que de no cumplir en el plazo concedido, se solicitará el auxilio de la fuerza pública para hacer comparecer al titular demandado y servidores vinculados, para que den debido cumplimiento a las condenas firmes o en su caso expliquen al Pleno de la Sala o Tribunal el motivo u obstáculo que ha imposibilitado el cumplimiento del laudo, debiendo levantar constancia de la referida diligencia.

6. Ante la comparecencia y explicación realizada por el demandado o las autoridades vinculadas, el Pleno de la Sala o Tribunal emitirá un acuerdo en el que fundada y motivadamente evalúe las consideraciones que obstaculizan el cumplimiento del laudo, mismas que de resultar injustificadas, obligarán a requerir por última vez al titular o autoridades vinculadas el cumplimiento del laudo, so pena que de no hacerlo dentro del plazo concedido, con fundamento en el artículo

⁵ ARTICULO 178. *Al que, sin causa legítima, rehusare a prestar un servicio de interés público a que la Ley le obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad.*

Al que desobedeciere el mandato de arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, dictados por autoridad judicial competente, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de diez a doscientos días multa.

Abuso de autoridad

ARTICULO 215.- *Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:*

1.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se solicitará a las autoridades competentes su intervención a fin de poner de manifiesto por parte de la autoridad (es) el incumplimiento reiterado de las resoluciones de este órgano jurisdiccional.

Al efecto, tratándose de los Jefes Delegacionales, se dará vista al Presidente de la Asamblea Legislativa, para los efectos previstos en el artículo 108, fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,⁶ en cambio, tratándose de alguna dependencia del Gobierno de la Ciudad de México, se dará vista al Jefe de Gobierno para que, como superior jerárquico, lo conmine al cumplimiento del laudo y, en su caso, para que considere lo dispuesto por el artículo 67, fracción V, del propio Estatuto de Gobierno; finalmente, si el titular demandado contumaz forma parte de la Administración Pública Federal, se le apercibirá que de no dar cumplimiento en esta ocasión se dará vista al superior jerárquico, para los efectos a que se contrae el artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal.

7. Concomitante a esta determinación y mientras se dirige la solicitud a la autoridad o superior jerárquico del responsable, el Tribunal podrá seguir requiriendo a las autoridades omisas el cumplimiento del laudo, con la advertencia de poner los autos a la vista del interesado para que si a bien lo tiene promueva el medio extraordinario de defensa (amparo), por omisión en el cumplimiento del laudo y la posible violación del artículo 17 constitucional.⁷

⁶ ARTÍCULO 108.- Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación sobre responsabilidades aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes: ... VI. Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales Federales o del Distrito Federal;

⁷ Lo anterior con base en la jurisprudencia **2a.JJ. 85/2011**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, Julio de 2011, Materia Común, página 448, de rubro y texto: **“DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).** La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas al

8. Finalmente, en aquellos asuntos en los que se encuentre promovido juicio de amparo indirecto con motivo de la negativa del titular demandado o autoridades vinculadas para cumplir con el laudo firme, deberá requerírseles con el apercibimiento de dar vista al juzgado de Distrito que corresponda, para que a través de los medios que estime pertinentes conmine al cumplimiento de la sentencia de amparo y, en su caso, haga valer las medidas de apremio que determina la propia Ley de Amparo.

Por lo anterior, la prelación de las medidas de apremio para lograr el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, serán:

- 1) Multa hasta por \$1,000.00 (mil pesos 00/100 m.n.).
- 2) Multa a que se refiere el artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 3) Informe al Órgano Interno de Control para los efectos a que se refiere el artículo 8°, fracción XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, en relación con lo dispuesto por el artículo 43, fracción III, de la LFTSE.
- 4) Vista al Ministerio Público de la Federación, para que determine la posible comisión de un delito, como pudiera ser el de desobediencia o abuso de

disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, no significa la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede combatirse en el juicio de amparo, pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

autoridad, previstos en los 178 y 215, fracción I, del Código Penal Federal, respectivamente.

- 5) Auxilio de la fuerza pública para hacer comparecer al titular demandado y/o autoridades para que den debido cumplimiento a las condenas firmes y en su caso expliquen al Pleno de la Sala o Tribunal los motivos u obstáculos que existan para cumplimentar el laudo firme.
- 6) Si resulta injustificado el obstáculo o motivo que manifieste la responsable o autoridades vinculadas al cumplimiento del laudo, se requerirá el cumplimiento so pena de solicitar a las autoridades competentes su intervención a fin de poner de manifiesto por parte de la autoridad (es) el incumplimiento reiterado de las resoluciones de este órgano jurisdiccional, para los efectos previstos en el punto 6 de este criterio.
- 7) Concomitante a lo anterior, el Tribunal podrá seguir requiriendo a las autoridades omisas el cumplimiento del laudo, con la advertencia de poner los autos a la vista del interesado para que si a bien lo tiene promueva amparo, por omisión en el cumplimiento del laudo y la posible violación del artículo 17 constitucional.
- 8) Vista al juzgado de Distrito, en aquellos asuntos en los exista amparo por omisión en el cumplimiento del laudo, para que determine el medio a aplicar al titular o autoridades vinculadas en relación con la omisión a cumplir.