

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 299  
2 diciembre 2025  
Original: español

**INFORME No. 284/25**  
**PETICIÓN 633-15**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

CANDELARIA REYES ZAVALETA Y OTROS  
MÉXICO

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 2 de diciembre de 2025.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 284/25. Petición 633-15. Admisibilidad.  
Candelaria Reyes Zavaleta y otros. México. 2 de diciembre de 2025.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Parte peticionaria: | Ezequiel Ángel Baños Terrones                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Presunta víctima:   | Candelaria Reyes Zavaleta y otros (ver anexo)                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Estado denunciado:  | México <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Derechos invocados: | Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup> ; y artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>3</sup> |

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>4</sup>

|                                                                         |                          |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Presentación de la petición:                                            | 19 de junio de 2015      |
| Notificación de la petición al Estado:                                  | 23 de septiembre de 2019 |
| Primera respuesta del Estado:                                           | 11 de agosto de 2020     |
| Observaciones adicionales de la parte peticionaria:                     | 15 de marzo de 2021      |
| Advertencia sobre posible archivo:                                      | 23 de enero de 2025      |
| Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo: | 23 de febrero de 2025    |

## III. COMPETENCIA

|                                       |                                                                                                      |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Competencia <i>Ratione personae</i> : | Sí                                                                                                   |
| Competencia <i>Ratione loci</i> :     | Sí                                                                                                   |
| Competencia <i>Ratione temporis</i> : | Sí                                                                                                   |
| Competencia <i>Ratione materiae</i> : | Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 24 de marzo de 1981) |

## IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

|                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:      | No                                                                                                                                                                                                                                       |
| Derechos declarados admisibles:                                  | Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) |
| Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción: | Sí, en los términos de la sección VI                                                                                                                                                                                                     |
| Presentación dentro de plazo:                                    | Sí, en los términos de la sección VI                                                                                                                                                                                                     |

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado José Luis Caballero Ochoa, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

<sup>2</sup> En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

<sup>3</sup> En adelante, "el Protocolo de San Salvador".

<sup>4</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

## V. POSICIÓN DE LAS PARTES

### La parte peticionaria

1. El peticionario alega la vulneración de los derechos de un grupo de exempleados municipales<sup>5</sup> (en adelante “las presuntas víctimas”), entre ellos varias personas adultas mayores, debido al incumplimiento total de un laudo laboral que ordenó su reintegro y el pago de salarios y prestaciones por parte del Ayuntamiento del Municipio de Loma Bonita.

2. El peticionario señala que el 3 de enero de 2011 las presuntas víctimas fueron despedidas del Ayuntamiento del Municipio de Loma Bonita, en el estado de Oaxaca. En virtud de ello, los exempleados interpusieron una demanda laboral ante la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes, la cual el 4 de diciembre de 2013 declaró el despido injustificado, y condenó al ayuntamiento a reincorporarlos en sus cargos y a pagarles los salarios vencidos y demás prestaciones laborales. La Junta de Arbitraje requirió en reiteradas ocasiones al ayuntamiento el cumplimiento y le aplicó multas de MXN\$ 100 (aproximadamente USD\$ 7,50 al momento de los hechos<sup>6</sup>) por cada requerimiento incumplido.

3. Posteriormente, el 19 de febrero de 2014 los exempleados promovieron un amparo indirecto ante el Juzgado Quinto de Distrito del Décimo Tercer Circuito, impugnando sobre todo la omisión de la junta de arbitraje de adoptar medidas efectivas para ejecutar el laudo, así como la inactividad del ayuntamiento para cumplir con la reinstalación y el pago de prestaciones laborales. Así, el 29 de septiembre de 2014 el juez concedió parcialmente el amparo, al considerar que la actuación de la junta de arbitraje fue insuficiente, e indicó que debían adoptarse medidas adicionales para asegurar la ejecución de la decisión. No obstante, el juzgado señaló que el ayuntamiento no revestía la calidad de autoridad para efectos del juicio de amparo, por lo que, a juicio del peticionario ello impedía exigir directamente el cumplimiento del laudo a la autoridad municipal y debía canalizarse a través de la junta de arbitraje, encargada de requerir al ayuntamiento el cumplimiento de sus decisiones, sin que existiera otro medio judicial que permitiera hacerlo de manera directa.

4. Frente a esta decisión el 19 de febrero de 2014 las presuntas víctimas interpusieron un recurso de revisión; sin embargo, el 23 de diciembre de 2014 el Tribunal Colegiado en Materias del Trabajo y Administrativas del Décimo Tercer Circuito confirmó la sentencia, lo que fue notificado a las presuntas víctimas el 31 de diciembre de 2014. El peticionario sostiene que, una vez desestimado el amparo, ya no existían medios judiciales que permitieran exigir de forma directa, sencilla y efectiva la ejecución del laudo; dado que los bienes del ayuntamiento son inembargables y el marco jurídico interno carece de instrumentos coercitivos eficaces para asegurar el cumplimiento de la decisión. Explica que el recurso de queja tampoco constituye un medio eficaz, ya que se limita a la revisión de aspectos procesales y no permite obtener la ejecución del laudo laboral.

5. El peticionario informa además que desde la emisión del laudo favorable las presuntas víctimas han promovido diversas diligencias de requerimiento de ejecución ante el Juzgado Quinto de Distrito. Indica que, si bien el ayuntamiento ha efectuado algunas reincorporaciones y pagos parciales de prestaciones laborales, el monto cubierto hasta la fecha constituiría solo una fracción del total reconocido en el laudo. Afirma que se ha cumplido íntegramente con las obligaciones correspondientes a tres presuntas víctimas<sup>7</sup>, pero que las consignaciones realizadas al resto de los exempleados no han permitido una reparación efectiva. Añade que los pagos efectuados por el ayuntamiento se distribuyen entre la totalidad de los trabajadores comprendidos en el juicio laboral, cuyo número excede al de las presuntas víctimas en la presente petición.

<sup>5</sup> De los anexos aportados se desprende que las presuntas víctimas laboraban principalmente en servicios operativos y de apoyo municipal, desempeñando funciones como barrenderos, choferes, auxiliares de obras o servicios públicos, personal de aseo, jardinería y administrativos, entre otros.

<sup>6</sup> Valor calculado de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>7</sup> El peticionario refiere que el 25 de agosto de 2019 concluyó el pago correspondiente a: María de los Ángeles Hernández García, Viola Cruz Cruz y Serafín Acevedo Hernández, respecto del monto reconocido en el laudo a cargo del municipio.

### *Consideraciones finales*

6. El peticionario sostiene que las presuntas víctimas agotaron los recursos internos disponibles; sin embargo, después de más de una década, el laudo que ordena su reinstalación y el pago íntegro de salarios y prestaciones continúa sin ejecutarse plenamente. Indica que el único medio de apremio de la junta de arbitraje es la imposición de multas cuyo monto resulta desproporcionado en relación con las sumas reconocidas a favor de las presuntas víctimas. Argumenta que esta situación configura una vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al trabajo, en tanto el ordenamiento interno carece de recursos y mecanismos eficaces para garantizar la ejecución de las decisiones judiciales.

7. Además, resalta que el grupo de exempleados afectados está integrado por personas adultas mayores, para quienes el transcurso del tiempo agrava su situación y les impide acceder a una vida digna. Señala que cuatro de los impulsores han fallecido<sup>8</sup>, lo que refleja el impacto que la demora en el cumplimiento ha tenido sobre el ejercicio de sus derechos.

### **El Estado mexicano**

8. Por su parte, el Estado aduce que la petición es inadmisibile por falta de agotamiento de los recursos internos. Ante la alegada insuficiencia de las acciones del ayuntamiento o ineficacia de las medidas de apremio, México aduce que las presuntas víctimas debieron interponer el recurso de queja, al considerar que constituye un medio adecuado y eficaz para impugnar la actuación del juez y obtener medidas adicionales que aseguren la ejecución.

9. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado resalta que las presuntas víctimas tuvieron acceso efectivo a los recursos judiciales disponibles. Durante la tramitación del proceso laboral, los exempleados promovieron un amparo indirecto para impugnar la demora procesal y obtener el cierre de instrucción en el expediente laboral, el cual fue concedido; luego interpusieron un amparo directo contra el primer laudo, que también fue acogido para que la junta dictara uno nuevo precisando y ampliando las condenas; y presentaron un amparo indirecto por la omisión de ejecutar el nuevo laudo, cuya decisión fue confirmada en el recurso de revisión. A partir de ello, el Estado estima que no se configuran violaciones a las garantías judiciales ni al derecho a la protección judicial.

10. En lo atinente a la ejecución del laudo laboral, el Estado informa que entre 2015 y 2020 se realizaron diversas diligencias destinadas a cumplir con la sentencia. El Ayuntamiento de Loma Bonita efectuó pagos parciales de manera periódica y consignó partidas específicas en los presupuestos de egresos municipales, con el fin de atender las obligaciones derivadas del expediente laboral. Además, algunos de los exempleados fueron reintegrados, y en 2019 se declaró el cumplimiento total de las obligaciones respecto de tres de ellos. De acuerdo con la información estatal, para enero de 2020 el saldo por cubrir ascendía a MXN 11.794.111,15 (aproximadamente USD\$. 627.240,00 a la fecha<sup>9</sup>), lo que reflejaría avances sustanciales en el cumplimiento. México asegura que, aun cuando se han enfrentado obstáculos económicos, las autoridades municipales han mostrado disposición para continuar con un plan de pagos y atender el asunto a nivel interno.

11. En este sentido, el Estado mexicano afirma que el ordenamiento interno dispone de medios eficaces para impulsar la ejecución de sentencias, lo que asegura que el proceso permanezca abierto hasta el cumplimiento total de lo resuelto por las autoridades nacionales. Con base en ello, y conforme al principio de complementariedad, sostiene que la responsabilidad internacional solo podría exigirse una vez agotadas las posibilidades reales de solución internas, las cuales continúan en curso.

<sup>8</sup> El peticionario informa que han fallecido Román García Ramos, Candelaria Reyes Zavaleta, Anastasio Acevedo Peralta y Lucía Hernández Sánchez, tres de ellos después de la presentación de la petición ante la CIDH.

<sup>9</sup> Valor calculado de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

## VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

12. Para efectos de determinar la vía procesal adecuada en el ordenamiento interno, la Comisión considera necesario establecer, preliminarmente, el objeto de la petición sometida a su conocimiento. En esa medida, resulta relevante verificar si el objeto bajo su conocimiento fue interpuesto ante los tribunales nacionales a través de uno de los recursos que pudiera haber resultado idóneo y eficaz para resolver este tipo de situaciones a nivel interno.

13. En el caso bajo estudio, el peticionario cuestiona esencialmente el incumplimiento prolongado del laudo laboral dictado a favor de las presuntas víctimas y la falta de mecanismos judiciales eficaces para asegurar su ejecución. Con base en ello, entiende que cumplió con agotar la jurisdicción interna por medio de la decisión del 23 de diciembre de 2014 del Tribunal Colegiado en Materias del Trabajo y Administrativas del Décimo Tercer Circuito, que puso fin al proceso constitucional tendiente a exigir el cumplimiento de la decisión. El Estado, por su parte, sostiene que las presuntas víctimas no agotaron la jurisdicción interna, dado que no interpusieron el recurso de queja por su inconformidad con las medidas adoptadas para ejecutar el laudo laboral, el cual sería adecuado y efectivo para impugnar la actuación judicial y solicitar medidas de apremio adicionales. El peticionario alega que dicho recurso no resulta idóneo ni eficaz, ya que su finalidad es resolver cuestiones de formales de procedimiento y no permite examinar las presuntas violaciones de derechos humanos ni garantizar la ejecución material de la decisión.

14. La Comisión recuerda que, en casos de incumplimiento de resoluciones judiciales, una vez que la situación ha sido denunciada mediante los mecanismos previstos en la legislación interna, corresponde al órgano judicial competente adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva la resolución<sup>10</sup>. En el presente caso, la CIDH observa que las presuntas víctimas promovieron un juicio de amparo y un recurso de revisión, en los que alegaron precisamente la falta de ejecución del laudo laboral, y que culminaron con una decisión definitiva. En virtud de ello, considera que las presuntas víctimas ya impugnaron su disconformidad mediante los recursos disponibles y adecuados, por lo que no era necesario recurrir a un medio extraordinario adicional, como el recurso de queja, una vez que el Estado tuvo la oportunidad de conocer y atender la controversia relativa a la ejecución del laudo. En consecuencia, se tiene por cumplido el requisito de agotamiento de los recursos internos previstos en la Convención.

15. En cuanto al plazo de presentación, la resolución definitiva fue notificada el 23 de diciembre de 2014 y que la petición fue formalizada el 19 de junio de 2015, es decir dentro del plazo de seis meses establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención, por lo que la CIDH concluye que también se cumple con este requisito.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

16. La Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para resolver la existencia de una violación de derechos. Este estudio sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden constituir violaciones de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana.

17. En el presente asunto, la Comisión nota que la parte peticionaria cuestiona el incumplimiento prolongado de un laudo laboral que ordenó la reinstalación y el pago de prestaciones a un grupo de empleados municipales. El peticionario sostiene que el transcurso del tiempo, superior a una década desde la emisión del laudo, ha impedido a las presuntas víctimas acceder a una reparación integral oportuna, afectando de manera particular a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad por su edad, algunos

<sup>10</sup> CIDH, Informe No.106/10, Petición 147-98, Admisibilidad, Oscar Muelle Flores, Perú, 16 de julio de 2010, párr. 29.

de los cuales han fallecido sin ver cumplida la decisión judicial. Por su parte, el Estado responde que los exempleados tuvieron acceso a diversos recursos judiciales que fueron tramitados dentro del ordenamiento interno. Además, invoca el principio de complementariedad, señalando que se han desplegado actuaciones concretas, tales como reinstalaciones, pagos parciales e inclusión de partidas presupuestarias, aun frente a obstáculos económicos. Destaca que las autoridades municipales mantienen disposición para continuar con un plan de pagos, por lo que el asunto se mantendrá abierto a nivel interno hasta su cumplimiento total, lo que garantizaría la plena ejecución de la decisión.

18. Al respecto, la Comisión destaca que la Corte Interamericana ha establecido que del derecho a la protección judicial derivan obligaciones concretas del Estado, entre ellas garantizar los medios para ejecutar las decisiones judiciales firmes, de modo que la tutela reconocida se materialice en la práctica<sup>11</sup>. En esa línea, la Corte ha indicado que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución, pues una decisión con autoridad de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho controvertido y su incumplimiento supone la negación misma del derecho involucrado<sup>12</sup>. Asimismo, la Comisión ha reconocido que la falta de pago por el Estado de prestaciones reconocidas judicialmente a sus trabajadores suele implicar violaciones a la Convención Americana<sup>13</sup>. En consecuencia, sin perjuicio de los avances alegados por el Estado, la demora prolongada en la ejecución de un laudo firme podría configurar una vulneración de los derechos a la protección judicial y a las garantías judiciales, así como una afectación de los derechos al trabajo y a la propiedad de las presuntas víctimas; con impactos agravados en el caso de personas adultas mayores debido al transcurso del tiempo.

19. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo; pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar y garantizar) en perjuicio de las presuntas víctimas en los términos del presente informe.

20. Sin perjuicio de lo anterior, ambas partes reconocen que, con posterioridad a la presentación de la petición, las autoridades internas han dado pasos tendientes al cumplimiento del laudo dictado por la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes; y que incluso respecto de las tres presuntas víctimas María de los Ángeles Hernández García, Viola Cruz Cruz y Serafín Acevedo Hernández se habría cumplido de manera integral dicha decisión. Por lo tanto, la Comisión considera que en lo relativo a este grupo, habrían cesado los efectos de las violaciones y que el Estado las ha reparado. Por lo tanto, la CIDH estima la no caracterización de sus reclamos en los términos del artículo 47.b de la Convención Americana y los excluye del marco fáctico del presente asunto en la etapa de fondo.

21. En consonancia con lo anterior, respecto de las restantes 32 presuntas víctimas, la Comisión valorará en la etapa de fondo todas aquellas acciones que hayan sido adelantadas por el Estado en aras de cumplir con la decisión judicial que les fue favorable y con el fin de repararlas.

22. En relación con los alegatos relativos a los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, la Comisión nota que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para pronunciarse en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8 y 13. Respecto de referidos artículos, de conformidad con el artículo 29 de la Convención, la Comisión los puede tomar en cuenta para interpretar y aplicar la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

<sup>11</sup> Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Competencia, Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C No. 104, párr. 73.

<sup>12</sup> Corte IDH, *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. 220.

<sup>13</sup> CIDH, Informe No. 217/19, Petición 161-11, Inadmisibilidad, Grupo de Profesores de la Educación Municipalizada, Chile, 11 de septiembre de 2019, párr. 12.

## **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 21, 25 y 26 de la Convención Americana;
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, y;
3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 2 días del mes de diciembre de 2025. (Firmado): Andrea Pochak, Primera Vicepresidenta; Edgar Stuardo Ralón Orellana, Roberta Clarke y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.

## **Anexo**

### **Listado de las presuntas víctimas**

#### **I. Adultos mayores**

1. Marco Antonio Ibarra Soto
2. Cesilio Cruz Silva
3. Ángel Ortiz Hilario
4. Ricardo Martínez Martínez
5. Antonio Francisco Santiago
6. Patricio Guevara Velázquez
7. Josefina Pulido Ocampo
8. Teodoro Hernández Delfín
9. Clemencia Triana Filidor

#### **II. Personas no adultas mayores**

10. Guadalupe Rodríguez Salvador
11. Estela Jiménez Bautista
12. Domingo Hernández Mundo
13. Víctor Mora Hernández
14. Viola Cruz Cruz
15. Ciria Ramos Corcino
16. María Eugenia Contreras Ocampo
17. Claudia Hernández Mina
18. Merenciana Ramírez Bustamante
19. Guadalupe Salvador Morales
20. Telma Domínguez Sepúlveda
21. Sofía Ramírez Pulido
22. Alberto Hernández Pedraza
23. Serafín Acevedo Hernández
24. Jorge Ruiz González
25. Claudia Hernández Antonio
26. Teresa Silva
27. Mayra Durán López
28. Mirella Durán López
29. Mauricio Acevedo Hernández
30. Pedro Martínez Reyes
31. María de los Ángeles Hernández García



**III. Familiares directos de las presuntas víctimas fallecidas**

32. Román García Ramos: Clemencia Triana Filidor (cónyuge), Beatriz García Triana (hija) y Cecilia García Triana(hija)
33. Candelaria Reyes Zavaleta: Petra Arellanos Reyes (hija) y Bertha Leal Arellanos (hija)
34. Anastacio Acevedo Peralta: José Luis Acevedo Hernández (hijo)
35. Lucía Hernández Sánchez: Víctor Mora Hernández (hijo).