

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 78
13 mayo 2025
Original: español

INFORME No. 75/25
PETICIÓN 894-15
INFORME DE ADMISIBILIDAD

NELLY PREUSS WINDFIELD
MÉXICO

Aprobado electrónicamente por la Comisión 13 de mayo de 2025.

Citar como: CIDH, Informe No. 75/25. Petición 894-15. Admisibilidad.
Nelly Preuss Windfield. México. 13 de mayo de 2025.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Nelly Preuss Windfield
Presunta víctima:	Nelly Preuss Windfield
Estado denunciado:	México ¹
Derechos invocados:	No se especifican artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² ni respecto de algún otro tratado sobre el cual la Comisión Interamericana tenga competencia; sin embargo, puede colegirse que la peticionaria se refiere a violaciones al derecho al trabajo, al principio de legalidad y a obtener una indemnización

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	23 de julio de 2015
Notificación de la petición al Estado:	11 de marzo de 2020
Primera respuesta del Estado:	13 de enero de 2022
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	19 de marzo de 2022

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 adhesión 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), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) 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

¹ 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.

² En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

La peticionaria

1. Nelly María del Rosario Preuss Windfield (en adelante, “la peticionaria”, “la presunta víctima” o “la Sra. Preuss”) denuncia la responsabilidad internacional del Estado por la negativa de las autoridades judiciales de reintegrarla a su puesto como funcionaria pública, a pesar de haberse reconocido la ilegalidad del acto que la destituyó e inhabilitó, alegando la falta de protección judicial y de una reparación integral en su favor.

2. La Sra. Preuss narra que el 13 de julio de 2010 compareció ante la Contraloría Interna de la Secretaría General del Gobierno del estado de México, debido a un resultado positivo en un examen toxicológico para benzodiazepinas. Afirma que dicho resultado se debió a un tratamiento médico que le fue prescrito para control de peso, por lo que no constituía una violación a sus obligaciones laborales como custodia del Centro Penitenciario y de Reinserción Social de Almoloya de Juárez “Santiaguito”.

3. El 4 de octubre de 2010 la antedicha contraloría destituyó a la presunta víctima y la inhabilitó por un año como servidora pública. Ante ello, esta interpuso un recurso de inconformidad, radicado dentro del expediente RAI/CI/SGG-SPRS/001/2010. Sin embargo, el 30 de marzo de 2011 el contralor interno de la Secretaría de General de Gobierno reconoció la validez de la resolución impugnada.

4. En contra de lo anterior, el 18 de abril de 2011 la peticionaria promovió un juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de México. El 27 de enero de 2012 la Séptima Sala Regional del referido tribunal confirmó la validez del acto impugnado. El 22 de febrero de 2012 entabló un recurso de revisión ante la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, radicado bajo el expediente 360/2012; no obstante, el 10 de julio de 2012 el aludido tribunal confirmó la resolución recurrida.

5. El 13 de septiembre de 2012 inició un juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, asignándole el expediente 688/2012. El 24 de enero de 2013 el Tercer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Segunda Región otorgó el amparo en favor de la peticionaria, estableciendo textualmente que: “[...] *Por consiguiente si el resultado positivo de la prueba antidoping fue en razón a que en su orina aparecieron los metabolitos de temazepam y oxazepam, entonces es claro que ello tuvo su origen en el consumo de diazepam, medicado por el especialista, el cual se hizo de manera justificada, por lo que no puede considerarse como responsable y, por tanto, acreedora de las sanciones de destitución e inhabilitación por un año que se le impusieron [...]*”. Dicho amparo se concedió a efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y dictara otra en la que, siguiendo los lineamientos de la ejecutoria, se pronunciara conforme a derecho.

6. En cumplimiento de este fallo, sostiene la petición que el 28 de febrero de 2013 la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de México dejó insubsistente la sentencia de 10 de julio de 2012 y revocó la resolución de 27 de enero de 2012. Asimismo, ordenó la invalidez del acto administrativo que destituyó e inhabilitó a la peticionaria; determinó una indemnización de tres meses de sueldo en su favor, prestaciones a las que tuviera derecho, gratificación anual correspondiente a los meses laborados en 2010; y que fuera eliminada del registro de sanciones administrativas disciplinarias.

7. En tanto la resolución judicial reconoció la ilegalidad de la destitución y ordenó el pago de indemnizaciones a su favor, pero no exhortó al reintegro en el cargo que ocupaba, la peticionaria promovió un nuevo juicio de amparo directo, que fue turnado ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, registrado bajo el expediente 395/2013. El 4 de abril de 2014 el referido tribunal otorgó parcialmente el amparo en su favor, a efectos de que se emitiera una nueva sentencia en la que se declarara la invalidez de su destitución del cargo que ejercía como custodia de un centro penitenciario, así como el pronunciamiento sobre la prohibición de su reinstalación.

8. En observancia a la ejecutoria de amparo, el 15 de mayo de 2014 la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de México dejó insubsistente la sentencia de 28 de febrero de 2014. Asimismo, declaró la invalidez del acto administrativo que confirmó la sanción disciplinaria de destitución e inhabilitación por un año impuesta a la peticionaria; ordenó el pago de una indemnización equivalente a tres meses de sueldo, las prestaciones devengadas, la parte proporcional del aguinaldo correspondiente a los meses laborados en 2010 y la cancelación de las sanciones administrativas en los registros oficiales, sin reconocer salarios caídos por carecer de sustento legal. Adicionalmente, desestimó la pretensión de daños y perjuicios por falta de acreditación suficiente.

9. En contra de lo anterior, teniendo en cuenta que la resolución judicial declaró inválida la destitución pero no ordenó su restitución a su puesto laboral, la peticionaria promovió un juicio amparo directo en revisión, que fue turnado ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el expediente 2261/2014. Sin embargo, el 12 de noviembre de 2014 ese máximo tribunal lo desechó por improcedente, misma que causó ejecutoria el 10 de marzo de 2015.

10. En suma, la peticionaria reclama que, a pesar de haberse demostrado su inocencia por el consumo de sustancias reguladas y la ilegalidad de su despido, los tribunales domésticos no ordenaron su reinstalación laboral, vulnerando además su derecho a una reparación integral.

El Estado mexicano

11. México, por su parte, confirma el sentido de las resoluciones dictadas en las jurisdicciones contencioso-administrativa y constitucional, detalladas en la posición de la parte peticionaria. Asimismo, complementa en relación con el amparo directo en revisión 2261/2014 que el 10 de marzo de 2015 se declaró cumplida la ejecutoria de amparo, sin que la peticionaria se inconformara en contra de dicho auto, siéndole notificada esta decisión el 13 de marzo de 2015.

12. Por lo demás, solicita a la CIDH que declare inadmisible la petición al considerar que la peticionaria no agotó los recursos disponibles en la jurisdicción interna. Al respecto, considera que no se cumplió con el requisito de agotamiento de recursos internos previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana, toda vez que omitió interponer el recurso de inconformidad previsto en el artículo 201, fracciones I y II, de la Ley de Amparo⁴, en contra del auto del 10 de marzo de 2015 que declaró cumplida la ejecutoria. Sobre ello, afirma que dicho recurso constituía un medio efectivo para impugnar la determinación que puso fin al proceso jurisdiccional interno, por lo que su inobservancia impide considerar agotada la vía doméstica al momento de presentar la petición ante la CIDH.

13. Asimismo, el Estado destaca que la peticionaria contaba con un amplio desarrollo procesal en la jurisdicción interna, que incluyó la interposición de los juicios de amparo directo 688/2012 y 395/2013, así como el amparo en revisión 2261/2014 ante la SCJN, lo que demuestra la existencia de recursos idóneos para la protección de sus derechos. No obstante, al no agotar el recurso de inconformidad disponible contra la última resolución, incumplió con el principio de subsidiariedad que rige el sistema interamericano, el cual busca privilegiar la solución de controversias en el ámbito interno antes de acudir a instancias internacionales.

Réplica de la peticionaria

14. La peticionaria rechaza la posición del Estado mexicano sobre la falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. Apunta que el recurso de inconformidad invocado por el Estado es un medio extraordinario cuyo único propósito es manifestar su inconformidad con el cumplimiento de la ejecutoria y, por ende, no puede modificar, confirmar o revocar la resolución definitiva que puso fin al proceso. Destaca que,

⁴ Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que: I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta Ley; II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto [...].

al declararse cumplida la ejecutoria el 10 de marzo de 2015, el juicio ya había concluido, por lo que no existían recursos ordinarios pendientes por agotar al momento de presentar la petición ante la CIDH.

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

15. La peticionaria sostiene que ha agotado todas las vías ordinarias y extraordinarias disponibles en la jurisdicción mexicana a efectos de ser reintegrada al puesto de trabajo que ejercía como funcionaria pública del estado de México, a pesar de haberse reconocido la ilegalidad de su despido. Puntualmente, alega que no ha obtenido una tutela judicial efectiva ni una reparación integral. Por su parte, el Estado sostiene que los recursos internos no se encuentran agotados porque no accionó el recurso de inconformidad contra el auto del 10 de marzo de 2015 que declaró cumplida la ejecutoria del último juicio de amparo.

16. La CIDH recuerda que, tal como lo ha decidido en anteriores pronunciamientos⁵, los recursos idóneos a agotar en casos en que se alegan violaciones de las garantías procesales y otros derechos humanos en el curso de procesos judiciales, son por regla general aquellos medios provistos por la legislación procesal nacional que permiten atacar, en el curso del propio proceso cuestionado, las actuaciones y decisiones adoptadas en su desarrollo, en particular los recursos judiciales ordinarios a los que haya lugar, o los extraordinarios si estos fueron interpuestos por las alegadas víctimas para hacer valer sus derechos. Está demostrado en el expediente que la señora Preuss sí interpuso los recursos ordinarios en la vía contencioso-administrativa y los extraordinarios, por la vía de amparo, obteniendo una resolución favorable a sus pretensiones en esta última, pero sin lograr el reintegro a su puesto laboral como servidora pública. Los resolutivos de dichos recursos se resumen en la siguiente tabla:

Recurso/Procedimiento	Órgano Judicial/Autoridad	Resultado	Fecha de resolución
<i>Proceso contencioso-administrativo</i>			
Resolución administrativa	Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México	Destitución e inhabilitación como servidora pública	4 de octubre de 2010
Recurso de inconformidad	Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México	Reconoce validez del acto administrativo	30 de marzo de 2011
Juicio contencioso-administrativo	Séptima Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	Confirma validez del acto impugnado	27 de enero de 2012
Recurso de revisión	Sala Superior del Tribunal de los Contencioso Administrativo	Confirma resolución recurrida	10 de julio de 2012
<i>Juicio de amparo directo 688/2012</i>			
Juicio de amparo directo	Tercer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Segunda Región	Otorga el amparo	24 de enero de 2013
Cumplimiento sentencia de amparo	Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de México	Revoca resolución de 27 de enero de 2012	28 de febrero de 2013
<i>Juicio de amparo directo 395/2013</i>			
Juicio de amparo (falta de reintegro al puesto)	Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito	Concede el amparo	4 de abril de 2014
Cumplimiento sentencia de amparo	Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de México	Revoca resolución de 28 de febrero de 2013	15 de mayo de 2014

⁵ Ver, entre otros: CIDH, Informe No. 92/14, Petición P-1196-03, Admisibilidad. Daniel Omar Camusso e hijo, Argentina, 4 de noviembre de 2014, párrs. 68 y ss; CIDH, Informe de Admisibilidad No. 104/13, Petición 643-00, Admisibilidad, Hebe Sánchez de Améndola e hijas, Argentina, 5 de noviembre de 2013, párrs. 24 y ss; y CIDH, Informe No. 85/12, Petición 381-03, Admisibilidad, S. y otras, Ecuador, 8 de noviembre de 2012, párrs. 23 y ss.

Amparo directo en revisión	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Improcedente	12 de noviembre de 2014
Cumplimiento ejecutoria de amparo 395/2013	Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de México	Cumplimiento ejecutoria de amparo	10 de marzo de 2015; notificado el 13 de marzo de ese año

17. En atención a lo anterior, la CIDH considera que los recursos internos se agotaron con la declaración de improcedencia del recurso de revisión del amparo dictada por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo tanto, la Comisión concluye que se cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

18. Respecto al plazo de presentación, tomando en cuenta que el amparo causó ejecutoria el 10 de marzo de 2015 (resolución notificada a la peticionaria el 13 de marzo de ese mismo año), debido a la improcedencia del recurso de revisión promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que la petición fue presentada el 23 de julio de 2015, la Comisión considera que el presente asunto también cumple con el requisito del artículo 46.1.b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN

19. 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 definir 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. Esta determinación 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 caracterizar una violación 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.

20. La Comisión subraya que al admitir esta petición no pretende suplantarse la competencia de las autoridades judiciales domésticas. Por el contrario, en la etapa de fondo analizará si las medidas de protección otorgadas por el Estado mexicano a la peticionaria, a través de sus recursos judiciales, resultaron idóneas y efectivas para proteger sus derechos, en un contexto donde se demostró que su destitución como custodia de un centro penitenciario se basó en una aplicación errónea de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del estado de México, pese a que su conducta estuvo justificada médicamente. En este sentido, la CIDH analizará en la etapa de fondo si las decisiones judiciales, incluyendo las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, protegieron efectivamente los derechos convencionales de la Sra. Preuss conforme a los estándares interamericanos, particularmente, cuando se reconoció que su separación fue injustificada, pero se le negó la reinstalación laboral bajo un criterio restrictivo constitucional.

21. La CIDH recuerda que, conforme a la jurisprudencia del Sistema Interamericano, el derecho a una reparación integral implica no solo la indemnización económica, sino también la restitución del *status quo* cuando sea posible, especialmente en casos de despidos injustificados. En el caso *Lagos del Campo vs. Perú*, la Corte Interamericana estableció que la negativa a reinstalar a una persona en su puesto laboral, tras haberse declarado ilegal su despido, constituyó una violación al derecho al trabajo⁶. En el presente caso, la falta de reintegro de la peticionaria a su cargo, a pesar de haberse reconocido la ilegalidad de su destitución, vulnera estos estándares, ya que la indemnización económica no sustituye la restitución plena de sus derechos laborales, afectando su proyecto de vida y estabilidad económica. Por ello, la Comisión considera que este aspecto debe analizarse en el fondo en atención a los principios de reparación integral y de no repetición.

⁶ Caso *Lagos del Campo vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017, Serie C No. 340, párrs. 148–152.

22. 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 de corroborarse como ciertos, podrían caracterizar, *prima facie*, violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos), en perjuicio de la señora Nelly Preuss Windfield, en los términos del presente informe.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 25 y 26 de la Convención Americana, en conexión con su artículo 1.1; y

2. 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 13 días del mes de mayo de 2025. (Firmado): Andrea Pochak, Primera Vicepresidenta; Arif Bulkan, Segundo Vicepresidente; Roberta Clarke y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.