



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS: La Recomendación 76/95, del 8 de mayo de 1995, se envió al Presidente del Tribunal de Arbitraje Municipal de Nuevo Casas Grandes, Estado de Chihuahua, y al Presidente Municipal del mismo lugar, y se refirió al recurso de impugnación del señor Manuel Dorame Gil, quien se inconformó por la insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación 42/93, emitida el 10 de noviembre de 1993 por el Organismo local de Derechos Humanos, toda vez que a pesar de que el Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes aceptó la Recomendación de referencia, consistente en el inicio de un procedimiento laboral ante el Tribunal de Arbitraje Municipal, de acuerdo con el proveído del 13 de enero de 1993, dictado en el expediente 1/004/93 por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo Casas Grandes, a la fecha de expedición de la presente Recomendación no se había cumplido. Se recomendó al Presidente del Tribunal de Arbitraje Municipal notificar y llevar a cabo el procedimiento laboral hasta llegar a la resolución que conforme a Derecho correspondiera. Al Presidente Municipal se le recomendó auxiliar en términos de ley al Tribunal de Arbitraje Municipal, para cumplir con el proveído mencionado, y notificar al recurrente el inicio del procedimiento laboral, de acuerdo con lo dispuesto por el Código Administrativo de ese Estado.

Recomendación 076/1995

México, D.F., 8 de mayo de 1995

Caso del recurso de impugnación interpuesto por el señor Manuel Dorame Gil

A) Señor Efrén Meza Olivas,

**Presidente del Tribunal de Arbitraje Municipal de Nuevo Casas Grandes,
Chihuahua: ,**

B) Señor Saúl Ruiz Arriaga,

Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua,

Chihuahua Chih.

Muy distinguidos señores:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1o.; 6o.; fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 65 y 66 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, han examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/121/94/CIVIL.165, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por el señor Manuel Dorame Gil, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 15 de junio 1994, esta Comisión Nacional recibió el oficio DJ403/94 del 7 de junio de 1994, por medio del cual el profesor Baldomero Olivias Mirada, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, remitió a este Organismo Nacional el recurso de impugnación interpuesto por el señor Manuel Dorame Gil, en contra de la insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación 42/93, emitida el 10 de noviembre de 1993 por el Organismo local de protección a los Derechos Humanos.

En su escrito de inconformidad, el ahora recurrente expresó que el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Chihuahua ha incumplido la Recomendación derivada del expediente de queja DJ 164/93, mediante la cual la Comisión Estatal recomendó al Congreso de ese Estado que:

...exija la responsabilidad a que haya lugar al... Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chih., y lo conmine a que de inmediato integre el Tribunal de Arbitraje de Nuevo Casas Grandes.

Precisó el recurrente que, si bien es cierto que la Presidencia Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, al tener conocimiento de la Recomendación aceptó su cumplimiento inmediatamente y que el, 19 de marzo de 1993 constituyó el Tribunal Municipal de Arbitraje, también lo es que a la fecha no ha iniciado el procedimiento laboral ante el citado Tribunal, por lo que considera que por parte de ese Ayuntamiento existe un incumplimiento parcial de la Recomendación.

B. Radicado el recurso de referencia se registró en el expediente CNDH/121/94/CHIH/I.165 y, considerando que la presente inconformidad satisfacía los requisitos legales u reglamentarios que para su interposición se requieren, el 21 de junio de 1994 se admitió su procedencia.

C. En el proceso de su integración, mediante los oficios 20615 y 20616, ambos del 27 de junio de 1994, se solicitó a la Presidencia Municipal de Nuevo Casas Grande, Chihuahua, y al Congreso de Estado, un informe sobre los hechos motivo del recurso.

Mediante el oficio 1307/94 D: P: del 8 de junio de 1994, recibido en este Organismo Nacional el 7 de septiembre de 1994, el Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, informó también sobre el seguimiento que ha dado a la referida Recomendación.

D. Del análisis de las constancias que integran la presente inconformidad, y de la documentación recabada por esta Comisión Nacional se desprende lo siguiente:

i) El 12 de enero de 1993, el señor Manuel Dorame Gil presentó demanda laboral ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, en contra de la Presidencia Municipal de esa localidad y/o quien resultara responsable de esa fuente de trabajo, lo que dio origen al expediente 1/004/93, reclamando el pago de diversas prestaciones.

El 13 de enero de 1993, en virtud de lo dispuesto por los artículos 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la primera parte del título IV del Código Administrativo del Estado de Chihuahua; 63 y 64 del Código Municipal y 701 de la Ley Federal del Trabajo, la Junta acordó declararse "...Incompetente para conocer y resolver el presente juicio... toda vez que es competencia del H. Tribunal de Arbitraje Municipal..." (sic).

ii) Mediante el oficio 003/93 del 21 de enero de 1993, el señor Sergio Javier Flores Castro, Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, remitió al Tribunal de Arbitraje Municipal el escrito inicial de demanda del señor Dorame Gil , anexado copia del acuerdo del 13 de enero de 1993, a efecto de que se avocara al conocimiento y resolución del asunto por ser de su competencia.

iii) En virtud de lo anterior, los días 8 y 19 de febrero, y 9 y 25 de marzo de 1993, el señor Manuel Dorame Gil solicitó al Ayuntamiento de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, que se realizan las gestiones necesarias para integrar el Tribunal de Arbitraje Municipal en ese lugar, el cual hasta ese entonces no existía.

iv) Al no recibir respuesta por parte del referido Ayuntamiento, el 26 de agosto de 1993 el ahora recurrente compareció ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en su calidad de actor en el juicio laboral 1/004/93, con el objeto de hacer del conocimiento de esa autoridad que hasta esa fecha el Municipio no había cumplido con el acuerdo del 13 de enero de 1993.

v) Al no recibir respuesta por parte de la Junta Local, el señor Dorame Gil presentó, el 8 de septiembre de 1993, escrito de queja ante el Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores del Estado de Chihuahua; motivo por el cual, mediante el oficio 25/93 del 13 de septiembre de 1993, el señor J. Natividad Ramos Estrada, Tercer Arbitro Presidente del referido Tribunal, solicitó al Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, cumpliera con el acuerdo emitido por la Junta de Conciliación y Arbitraje de ese Municipio e integrara el Tribunal de Arbitraje Municipal con el objeto de que ese órgano conociera y resolviera el juicio laboral promovida por el señor Dorame Gil, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63 y 64 del Código Municipal del Estado.

vi) El 15 de septiembre de 1993, el ahora recurrente presentó queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, en contra del Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, y/o quien resultara responsable del Ayuntamiento de esa ciudad.

El señor Dorame Gil señaló como motivo de su queja, precisamente, el hecho de que la Presidencia Municipal de Nuevo Casa Grandes, Chihuahua, no dio cumplimiento al acuerdo del 13 de enero de 1993 dictado por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el expediente 1/004/93, por medio del cual se declaró incompetente para conocer de su demanda laboral y remitió el expediente al Tribunal de Arbitraje Municipal, autoridad facultada para tramitar y resolver las prestaciones reclamadas por el trabajador.

vii) Una vez que la Comisión Estatal radicó la queja bajo el expediente DJ 164/93, el 12 de octubre de 1993, mediante el oficio DJ 541/93, solicitó al Ayuntamiento de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, un informe sobre los hechos constitutivos de la queja.

viii) El 21 de octubre de 1993, la Comisión Estatal recibió el oficio 2058.93, mediante el cual el señor Saúl Ruiz Arriaga, Presidente Municipal señaló que el quejoso desempeñaba labores en el taller municipal de ese Ayuntamiento y que, en su contra, se levantaron actas administrativas por incurrir en faltas de probidad u honradez, en términos de lo dispuesto en los artículos 47, fracción II, y 108, fracción VI, del Código Administrativo para el Estado de Chihuahua.

Agregó que el 23 de octubre de 1992, el señor Dorame Gil trató de sacar a la fuerza una bomba de agua, una polea y dos bandas del almacén municipal y, al impedirse el encargado del mismo, lo golpeó y lo amenazó con palabra altisonantes.

Manifestó que el 26 de octubre de 1992, el señor Dorame Gil nuevamente provocó un incidente con el cual se acordó suspender los efectos de su nombramiento.

Además, afirmó la autoridad no estar de acuerdo con la intervención de la Comisión de Derechos Humanos de ese Estado en el caso del señor Dorame Gil, por tratarse de un asunto de naturaleza laboral.

No obstante, esa autoridad fue omisa en informar sobre la integración del Tribunal de Arbitraje Municipal, de acuerdo con las soluciones que le formularan tanto la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como el Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores del Estado de Chihuahua.

ix) El 13 de noviembre de 1993, el Organismo local de protección de los Derechos Humanos recibió el oficio sin número, mediante el cual la Presidencia Municipal de Nuevo Casas Grandes remitió copia del convenio celebrado entre ese Ayuntamiento y el sindicato de trabajadores de ese Municipio, que estableció básicamente lo siguiente:

Dado que las relaciones laborales entre el Sindicato municipal y el Ayuntamiento han sido sumamente cordiales y los asuntos se han resuelto con oportunidad y de manera justa, ambas partes consideramos innecesaria la creación e integración del Tribunal municipal...

Estamos de acuerdo... en integrar dicho Tribunal a solicitud de cualquiera de ellas.

x) El 10 de noviembre de 1993, dentro del expediente de queja DJ 164/93, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua emitió la Recomendación 42/93, dirigida al Congreso del Estado, considerando que con la no instalación del Tribunal de Arbitraje Municipal, entre otros, se habían infringido los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. En dicho documento la Comisión Estatal recomendó:

Que en uso de las atribuciones que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua le impone a ese Alto Cuerpo en su artículo 29 segundo párrafo, exija la responsabilidad a que haya lugar al C. SA_L RUIZ ARRIAGA, Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chih, y lo conmine a que de inmediato integre el Tribunal de Arbitraje Municipal y dé cumplimiento al proveído de fecha trece de enero del año en curso, dictado en el expediente 1/004/93 por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo Casas Grandes.

En dicho documento, la Comisión Estatal destacó que del análisis de las evidencias recabadas quedó acreditado que el Ayuntamiento, sin causa justificada, no obstante que diversas autoridades laborales de ese Estado así se lo requirieron y que el quejoso lo solicitó en reiteradas ocasiones.

Incluso, se señaló que el convenio firmado por el titular del Ayuntamiento con el representante sindical, denota "una sospechosa actitud muy lejana de la defensa de los intereses del trabajador" (sic), al estimar que por el momento se considera "...innecesaria la creación e integración del Tribunal para los trabajadores municipales..."

xi) El 19 de noviembre de 1993, el Organismo local de protección a los Derechos Humanos recibió el oficio 2272/93 del 16 de noviembre de 1993, mediante el cual el señor Saúl Ruiz Arriaga, Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, a pesar de no ser el destinatario de la Recomendación, aceptó la misma y se comprometió a cumplirla en el término acordado.

xii) En esa misma fecha, en sesión extraordinaria de cabildo y ante la presencia del Secretario General del Sindicato de Trabajadores de ese Municipio, se integró el Tribunal de Arbitraje Municipal en forma accidental (temporal), designándose al representante del Ayuntamiento, al de los trabajadores y al tercer árbitro, quien funge como presidente del mismo.

xiii) Mediante el oficio 2336.93 del 26 de noviembre de 1993, el Ayuntamiento remitió a la Comisión Estatal copia certificada del acta en las que consta la integración del Tribunal Municipal de Arbitraje.

xiv) Por su parte, mediante el oficio 965/94 D: P:, del 4 de marzo de 1994, el diputado Bernardo Avitia Talamantes, entonces Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado, hizo del conocimiento de la Comisión Estatal sus argumentos para no aceptar la Recomendación 42/93.

El diputado Avitia Talamantes señaló "...que el H. Congreso del Estado carece de facultad expresa para conminar al C. Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chih., a que instaure el Tribunal de Arbitraje Municipal, toda vez que de conformidad con las facultades que tanto la Constitución Política del Estado, en su artículo 64, así como tanto (sic) en la Ley Orgánica del H. Congreso del Estado, como en el mismo reglamento no se encuentra facultad para que en el ejercicio de la misma se dé cumplimiento a la recomendación que es enviada para la Comisión Nacional de Derechos Humanos..." (sic)

xv) En respuesta a dicha comunicación, mediante el oficio 1065/94 del 4 de mayo de 1994, la Comisión Estatal informó al diputado Avitia Talamantes que la Recomendación 42/93, precisa dos sugerencias: una, que se refiere a la facultad expresa del Honorable Congreso consistente en que le exija la responsabilidad a que haya lugar al señor Saúl Ruiz Arriaga, Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de ese Estado y, la segunda, la conminación a dicha autoridad para que de inmediato integre el Tribunal de Arbitraje Municipal y dé cumplimiento al proveído de fecha 13 de enero de 1993, dictado en el expediente 1/004/93 por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, motivo por el cual se le solicitó un informe sobre el resultado del cumplimiento de la primera parte de la aludida Recomendación.

xvi) Al respecto, mediante el oficio 1069/94 del 4 de mayo de 1994, el Congreso de ese Estado informó a la Comisión Estatal que consideraba a la Recomendación 42/93 "...ineficaz por carecer de materia; esto es, por provenir de una autoridad que carecía de las facultades legales necesarias para emitirla".

xvii) El 31 de mayo de 1994, el señor Manuel Dorame Gil interpuso ante el Organismo local el recurso de impugnación en contra del Congreso del Estado de Chihuahua y del Ayuntamiento de Nuevo Casas Grandes, por insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación 42/93.

xviii) En su informe rendido en 15 de julio de 1994, ante esta Comisión Nacional, mediante el oficio 1307/94 DP del 8 de junio de 1994, el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Chihuahua, señaló:

...este órgano no puede realizar o ejecutar actos que no estén expresamente permitidos en el orden normativo, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa, penal o civil, según sea el caso; así las cosas, el orden legislativo del Estado de Chihuahua, como poder público sólo debe actuar conforme a las atribuciones plasmadas en la Constitución Local, en su Ley Orgánica y Reglamento Interior. De esta suerte encontramos que en dichos ordenamientos no existe facultad expresa para conminar al Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes a que instaure el Tribunal de Arbitraje Municipal.

Asimismo, solicitó a esta Comisión Nacional que declara improcedente el recurso de impugnación en virtud de que:

...suponiendo sin conceder, que el Congreso del Estado tuviera facultades para cumplimentar la Recomendación referida, ésta consistiría en la integración del Tribunal Municipal de Arbitraje para que se avocara en el conocimiento y resolución del conflicto laboral que dio origen al presente asunto, de suerte tal que cualquier circunstancia imputable al órgano legislativo, que impidiera su integración o ésta fuera incompleta, lógica y legalmente, podría impugnarse. Empero, cuando se motiva la impugnación, no en el objeto mismo de la Recomendación, sino en circunstancias intrascendentes y de todo subjetivas, la impugnación debe rechazarse, por ausencia del principio de congruencia entre lo recomendado y la supuesta deficiencia de cumplimiento.

xix) Por su parte, en el oficio 1671.94 del 23 de agosto de 1994, recibido en esta Comisión Nacional el 7 de septiembre de 1994, el Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, manifestó que el Ayuntamiento, en cumplimiento a la Recomendación 42/93, constituyó el Tribunal Municipal de Arbitraje, por lo que es incorrecta la apreciación del recurrente en el sentido de que la Presidencia Municipal "...ha cumplido en forma parcial la Recomendación referida... ya que en dicha Recomendación se me sugiere la integración del Tribunal de Arbitraje única y exclusivamente..."

Precisó que, a él como Presidente Municipal:

...no se puede obligar en cuestiones laborales a que este servidor resuelva..., dado que esas son funciones únicas y exclusivas del Tribunal de Arbitraje Municipal, que aunque tienen su oficina en esta Presidencia Municipal, sesiona, labora y resuelve en forma autónoma conforme a los preceptos legales que la obligan,....

Además, señaló que a través de su representante dio contestación a la demanda laboral interpuesta por el señor Manuel Dorame Gil, en la cual motiva y fundamenta la razón jurídica del despido, y que actualmente se encuentra en espera de la resolución que al respecto emita el referido Tribunal, en donde la parte trabajadora tiene legalmente constituido a su representa obrero.

Indicó, por otro lado: "...que la parte quejosa en el asunto que nos ocupa jamás se ha presentado al Tribunal para defender y exigir lo que a su derecho (esto después de que se integró dicho Tribunal)". (sic)

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. El oficio DJ403/94, del 7 de junio de 1994, suscrito por el profesor Baldomero Olivas Miranda, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua , mediante el cual remitió a esta Comisión Nacional el recurso de impugnación interpuesto por el señor Manuel Dorame Gil.

2. El oficio 1307/94 D. P. del 8 de junio de 1994, recibido en esta Comisión Nacional el 15 de julio de 1994, suscrito por el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Chihuahua, por el cual rindió a esta Comisión Nacional un informe relativo al cumplimiento de la Recomendación 42/93 emitida por el Organismo Estatal de Derechos Humanos.

3. El oficio 1671,94, de 23 de agosto de 1994, suscrito por el señor Saúl Ruiz Arriaga, Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, por el cual rindió a esta Comisión Nacional un informe sobre los hechos constitutivos de la inconformidad.

4. El expediente de queja 164/93, tramitado ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, dentro del cual destacan las siguientes actuaciones:

- i) El escrito de queja del 15 de septiembre de 1993, presentado en el Organismo local por el señor Manuel Dorame Gil, en contra del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nuevos Casas Grandes, Chihuahua.
- ii) El escrito de demanda del 12 de enero de 1993, interpuesto por el Manuel Dorame Gil en contra de la Presidencia Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, y/o Presidente Municipal, C. Saúl Ruiz Arriaga, y/o quien resulte responsable de la fuente de trabajo, ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en ese Municipio, reclamando el pago de diversas prestaciones.
- iii) El acuerdo del 13 de enero de 1993, emitido en el juicio laboral 1/004/93 por el licenciado Sergio Javier Flores Castro, Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, mediante el cual se declaró incompetente para conocer la demanda promovida por el señor Manuel Dorame Gil.
- iv) El oficio 003/93 del 21 de enero de 1993, suscrito por el titular de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, mediante el cual remitió el escrito inicial de demanda al Tribunal de Arbitraje Municipal de esa ciudad.
- v) Las solicitudes del señor Manuel Dorame Gil del 8 y 19 de febrero, y 9 y 25 de marzo de 1993, dirigidas al Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, en las que solicitó la integración del Tribunal de Arbitraje Municipal.
- vi) El escrito del 26 de agosto de 1993, suscrito por el recurrente, mediante el cual hizo del conocimiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que, hasta esa fecha, el Municipio no había cumplido con el acuerdo del 13 de enero de 1993.
- vii) El oficio 25/93 del 13 de septiembre de 1993, suscrito por el licenciado J. Natividad Ramos Estrada, Tercer Arbitro Presidente del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores del Estado de Chihuahua, mediante el cual se turnó a la Presidencia Municipal de Nuevo Casas Grandes la queja presentada ante dicho Tribunal por la falta de cumplimiento en la atención de su demanda laboral, y por el que se solicitó al Ayuntamiento la integración del Tribunal de Arbitraje Municipal.
- viii) El oficio 2058,93 del 15 de octubre de 1993, recibido por la Comisión Estatal el 21 de octubre de 1993, suscrito por el Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes Chihuahua, mediante el cual rindió el informe respecto de los hechos presuntamente violatorios a Derechos Humanos.
- ix) El oficio sin número del 3 de noviembre de 1993, suscrito por el Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, por el remitió al Organismo local el acta circunstanciada donde consta el convenio celebrado entre el Ayuntamiento y la representación sindical, en el que se acordó no integrar el Tribunal Municipal por no considerarlo necesario.
- x) La Recomendación 42/93 del 10 de noviembre de 1993, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Chihuahua al H. Congreso de ese Estado.

xi) El oficio 2272/93 del 16 de noviembre de 1993, suscrito por el señor Saúl Ruiz Arriaga, Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua , mediante el cual comunicó a la Comisión Estatal que se comprometía a integrar en forma inmediata el referido Tribunal de Arbitraje Municipal.

xii) El oficio 2336.93 del 26 de noviembre de 1993, suscrito por el Presidente Municipal de dicho Ayuntamiento , mediante el cual remitió a la Comisión Estatal copia del acta de cabildo del 19 de noviembre de 1993, a través de la cual se hace constar la integración del Tribunal de Arbitraje Municipal.

xiii) El oficio 964/94 del 4 de marzo de 1994, suscrito por el señor Bernardo Avitia Talamantes , entonces Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado , mediante el cual notificó a la Comisión Estatal su negativa a cumplir con la Recomendación 42/93, al considerar que dicho Congreso carece de facultad expresa para conminar al Presidente Municipal a que instaure el Tribunal de Arbitraje Municipal.

xiv) El oficio DJ260/94 del 22 de marzo de 1994, mediante la cual la Comisión Estatal precisó , al entonces diputado Bernardo Avitia Talamantes , el sentido de Recomendación 42/93.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

Hasta la fecha en que se emite el presente documento , la Recomendación 42/93 no ha sido cumplida en su totalidad, ya que el Congreso Estatal no ha sido cumplida en su totalidad, ya que el Congreso Estatal no ha exigido la responsabilidad en que incurrió el Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, por no haber constituido oportunamente el Tribunal de Arbitraje Municipal.

Por otra parte , independientemente de que ya se encuentra integrado el Tribunal, en este aún no se ha dado cumplimiento al proveído del 13 de enero de 1993, dictado por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuvo Casas Grandes, Chihuahua, en el expediente 1/004/93, ya que todavía no se ventila la controversia laboral planteada por el señor Manuel Dorame Gil.

IV. OBSERVACIONES

Del análisis de los capítulos de Hechos y Evidencia que constituye el presente documento , esta Comisión Nacional observa, que no obstante la Recomendación 42/93 nunca se dirigió a la Presidencia Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua , su titular de aceptó expresamente mediante el oficio dirigido a la Comisión Estatal, y al ser ésta la autoridad directamente involucrada, este Organismo Nacional concluye que es insuficiente el cumplimiento del Congreso del Estado de Chihuahua y el Ayuntamiento de Nuevo Casas Grandes, han dado a la Recomendación 42/93, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos el 10 de noviembre de 1993, por las siguientes razones:

a) De conformidad con los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; 138 fracción V, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, y el 64 del Código Municipal de ese Estado, corresponde a los Municipios , entre otras funciones, cooperar con las autoridades para la mejor aplicación de las disposiciones en materia de trabajo y constituir los Tribunales de Arbitraje Municipales accidentales o permanentes, con el objeto de resolver conflictos de trabajo individuales o colectivos que se susciten entre el Municipio y sus trabajadores.

b) En ese sentido, resulta fundado que, en enero de 1993, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, se declarara incompetente para conocer y resolver demanda laboral promovida por el señor Manuel Dorame Gil en contra de la Presidencia Municipal de Nuevo Casas Grandes , Chihuahua , y / o Presidente Municipal , C. Saúl Ruiz Arriaga , y/o quien resultara responsable de la fuente de trabajo , y turnara el expediente al Tribunal de Arbitraje Municipal de ese lugar para que éste se evocara al conocimiento y resolución del juicio correspondiente, ya que tanto el Código Administrativo como el Código Municipal de dicho Estado, en correlación a lo dispuesto por el artículo 123 , apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que los conflictos laborales entre el Ayuntamiento y sus trabajadores serán resueltos por el Tribunal de Arbitraje Municipal correspondiente:

Al respecto el artículo 64 del Código Municipal del Estado de Chihuahua señala lo siguiente:

Artículo 64. En cada municipio existirá un Tribunal de Arbitraje, accidental o permanente para resolver los conflictos de trabajo, individuales o colectivos, integrándose por un representante del Ayuntamiento, uno de los trabajadores y otro designado de común acuerdo entre ellos y que tendrá el carácter de Presidente.

El Tribunal de Arbitraje se sujetará al procedimiento establecido en el Código Administrativo del Estado para el funcionamiento de las Juntas Arbitrales.

Con ello, dicha Junta cumplió con lo dispuesto en el artículo 701 de la Ley Federal del Trabajo, que al respecto señala:

La junta de Conciliación y las de Conciliación de Arbitraje, de oficio, deberán declararse incompetentes en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de las pruebas, cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen.

c) Sin embargo, el Ayuntamiento de Nuevo Casas Grandes no había constituido aún el Tribunal de Arbitraje Municipal, por lo cual no se estaba en posibilidad de dar trámite a la demanda laboral del ahora recurrente . Por ello en septiembre de 1993, el Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores del Estado de Chihuahua requirió el ayuntamiento para que, en términos del citado artículo 64 del Código Municipal , integrara el Tribunal de Arbitraje Municipal.

d) No obstante , el Ayuntamiento señaló que no era posible cumplir el acuerdo de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, ya que el mismo fue dirigido a un Tribunal inexistente, el cual, por su naturaleza, y función , es un órgano autónomo e independiente del Municipio.

Ello hizo evidente que la autoridad municipal incumplió el artículo 64 del Código Municipal, en el que se establece que : "En cada Municipio existirá un Tribunal de Arbitraje , accidental o permanente para resolver los conflictos de trabajo, individuales o colectivos..."

e) En virtud de lo anterior, resultó lógico que, el 15 de septiembre de 1993, el señor Manuel Dorame Gil presentara quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua por el incumplimiento, por parte del Ayuntamiento, de los acuerdos de las autoridades laborales de ese Estado para que el Municipio de Nuevo Casas Grandes constituyera el multicitado Tribunal, lo que también se tradujo en una omisión en materia administrativa.

f) Esta Comisión Nacional debe precisar que, contrariamente a lo que señalo la autoridad municipal, la Comisión Estatal sí tenía competencia para conocer del asunto, ya que si bien es cierto que el fondo del problema planteado por el señor Manuel Dorame Gil es de naturaleza laboral, también lo es que el Organismo Estatal sólo conoció de la omisión del Ayuntamiento de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, relativa a la integración del Tribunal de Arbitraje Municipal a los Municipios del Estado de Chihuahua, y respecto a la cual sí es competente la Comisión Estatal.

g) Debe destacarse que la originalidad inactividad administrativa del Ayuntamiento dejaba en estado de indefensión al recurrente, por lo que es correcto el criterio de la Comisión Estatal en el sentido de que la omisión del Ayuntamiento contravino el artículo 17 , segundo párrafo , de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , que señala: " 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".

También se contravino lo dispuesto en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos , aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 , disposición que en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , tienen también el carácter de " Ley Suprema de toda la Unión ". El mencionado artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala al respecto: "Toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un Tribunal independientemente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones ..."

h) Asimismo, cabe resaltar que el Organismo local de protección a Derechos Humanos realizó actos tendientes a lograr que el Ayuntamiento constituyera el referido Tribunal ; por el contrario, el Municipio celebró un convenio con la representación sindical pactando la no integración del Tribunal de Arbitraje Municipal, por no considerarlo necesario , como si el ejercicio de los derechos laborales individuales y colectivos, así

como el establecimiento de los tribunales de trabajo, dependieran de que las relaciones entre patrones y sindicatos fueran o no, "sumamente cordiales".

Por lo tanto, esta Comisión Nacional también coincide con el Organismo local en el sentido de que, a pesar de que el Ayuntamiento estaba obligado a construir el mencionado Tribunal , por disposición expresa del Código Municipal , en una actitud de franca rebeldía , se negó a hacerlo , consintiendo una sospechosa actitud por parte de las representación sindical , lejana a los intereses del trabajador.

i) En razón de los anterior , esta Comisión Nacional considera acertado que la Comisión Estatal haya acordado la radicación de la queja y la apertura del expediente DJ 164/93 dirigida al Congreso del Estado de Chihuahua , para que éste determinara la responsabilidad en que hubiere incurrido el señor Saúl Ruiz Arriaga , Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, lo conminara a la creación del Tribunal de Arbitraje Municipal y se diera cumplimiento al acuerdo dictado por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en ese Municipio , el 13 de enero de 1993.

j) No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional que, independientemente de la Recomendación estaba dirigida al Congreso Estatal , el Ayuntamiento comunicó a la Comisión local su deseo de dar cumplimiento a la misma . y con relación a ello, le envió copia del acta del 19 de noviembre de 1993, por medio de la cual se integró el Tribunal de Arbitraje Municipal y se tomó protesta a los integrantes del mismo, con el objeto de que éstos cumplan y hagan cumplir la ley en todos y cada uno de sus términos , documentos con el que el Ayuntamiento pretendía el cumplimiento del proveído del 13 de enero de 1993, dictado en el expediente 1/004/93 por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo Casas Grandes , Chihuahua y, desde luego, el de la Recomendación 42/93. Sin embargo, a la fecha, no se ha notificado al ahora recurrente el inicio del juicio laboral correspondiente.

k) Por su parte el Congreso de ese Estado, a través del entonces Diputado Bernardo Avitia Talamantes, en forma por demás extemporánea ,únicamente envió a la Comisión Estatal el oficio 965/94 del 4 de marzo de 1994, por medio del cual manifestó la imposibilidad jurídica del Congreso para cumplir la Recomendación 42/93, argumentando que el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua no autoriza al Congreso a ir más allá de las facultades expresamente conferidas en dicho ordenamiento , entre las cuales no se encuentra la de conminar a ningún Presidente Municipal para que integre el Tribunal de Arbitraje Municipal.

Al respecto , en marzo de 1994, la Comisión Estatal de Derechos Humanos aclaró el sentido de la Recomendación para que, de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos del Estado de Chihuahua , ese Congreso Estatal identifique , investigue y determine la responsabilidad y, en su caso, aplique la sanción respectiva al Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes , previo el procedimiento correspondiente.

Sin embargo , mediante el oficio 1069/94 de 4 de mayo de 1994, el Congreso negó al Organismo Estatal personalidad jurídica para conocer del caso, al considerar que el conflicto laboral, por lo que la Recomendación es "...ineficaz por carecer de materia;

esto es, por haber sido emitida por una autoridad que carecía de las facultades legales necesarias para emitirla".

Sobre el particular, cabe señalar que si bien es cierto que el fondo del problema planteado por el señor Manuel Dorame Gil es laboral, , también lo es que el Ayuntamiento de Nuevo Casas Grandes , Chihuahua, incurrió en una omisión administrativa al no integrar el Tribunal de Arbitraje Municipal, no obstante estar legalmente facultado para ello, lo cual perjudicó los intereses de ahora recurrente.

En ese sentido, se encuentra plenamente justificada la competencia de la Comisión Estatal en el presente caso, ya que ésta nunca se pronunció sobre la litis del conflicto, si no respecto de la omisión administrativa que provocó el estado de indefensión y que le ha impedido al recurrente tener acceso a una adecuada administración de justicia.

Por lo tanto, se hace presumir que la Presidencia Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, incurrió en responsabilidad administrativa derivada del hecho de no tener constituido el Tribunal de Arbitraje Municipal y negarse a formalizar su creación , motivo por el cual, el Congreso de Estado de Chihuahua , en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de ese Estado, está facultada para determinar el grado de responsabilidad en que pudo haber incurrido el Ayuntamiento.

l) Resulta evidente que al ser función del Municipio cooperar con otras autoridades para la mejor aplicación de las disposiciones en materia de trabajo, está obligado a establecer medios de control y vigilancia para que la función del referido Tribunal se desarrolle en forma eficiente.

Por lo tanto, es infundado el razonamiento expresado por el Ayuntamiento , en el sentido de que se ha cumplido los requerimientos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y demás autoridades , tales como la Junta de Conciliación y Arbitraje y El Tribunal Estatal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al haberse constituido el Tribunal de Arbitraje Municipal el 17 de noviembre de 1993. Asimismo , carece de fundamento el argumento manifestado por el titular de esa Presidencia Municipal, en el sentido no se le puede obligar en cuestiones laborales, ya que éstas son exclusivas del mencionado Tribunal , dependencia que sesiona , labora y resuelve en forma autónoma del Municipio , además de que , a la fecha, ha desempeñado sus funciones de acuerdo con la ley que lo rige.

Al respecto esta Comisión Nacional debe precisar que, si bien es cierto que los Presidentes Municipales del Estado de Chihuahua carecen de competencia para resolver conflictos de naturaleza laboral, ya que de éstos conocen los Tribunales Municipales , cuyas resoluciones son autónomas e independientes de que las que en materia administrativa emiten los Ayuntamientos, también lo es que éstos, como ya se mencionó , tienen la obligación de cooperar con otras autoridades para la mejor aplicación de las disposiciones en materia de trabajo y, en ese sentido, cuentan con facultades expresas señaladas en los Códigos Administrativos y Municipal para el estado de Chihuahua, para exigir su representante ante el Tribunal de Arbitraje Municipal , el mejor desempeño de sus funciones que, en el presente caso, sería el de

avocarse al conocimiento y resolución de la controversia laboral planteada por el señor Manuel Dorame Gil.

Al respecto, el artículo 64 del Código Municipal ya citado, señala que los Tribunales de Arbitraje en cada Municipio se integrarán por un representante del Ayuntamiento, uno de los trabajadores y otro designado de común acuerdo entre ellos, que tendrá el carácter de presidente del mismo. Por disposición expresa de dicho código, este Tribunal se sujetará al procedimiento establecido en el Código Administrativo del Estado de Chihuahua para el funcionamiento de las Juntas Arbitrales.

Por su parte, el artículo 156 del mencionado Código Administrativo, establece el procedimiento para la integración de las Juntas Arbitrales, estableciendo que también serán colegiadas.

El artículo 159 del referido Código Administrativo, establece que miembros del Tribunal no representante del Estado o de los trabajadores, podrá ser removido por haber cometido infracciones graves del orden común o federal. El párrafo segundo de esta disposición establece que los representantes del sindicato y del Estado podrán ser removidos libremente por quienes lo designaron.

En el presente caso, el Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, no acreditó ante el Organismo local y ante esta Comisión Nacional su voluntad de cumplir con la obligación constitucional señalada en la fracción V, del artículo 138 de la Constitución Política de dicho Estado, para cooperar con las autoridades para la mejor aplicación de las disposiciones en material de trabajo, que pudo haber realizado a través de su representante ante el propio Tribunal de Arbitraje Municipal, contando asimismo con facultades para nombrar un sustituto, en el caso de que resultare ociosa la gestión del designado originalmente; dicha omisión ha vulnerado los derechos del hoy recurrente.

m) Por todo lo anterior, resulta válido afirmar que la omisión del Municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, hace presumible que esa autoridad incurrió en responsabilidad administrativa derivada del hecho de no forme lo indican las disposiciones legales que regulan su funcionamiento, independientemente de que, con esa omisión, se provocó el estado de indefensión del recurrente, por lo que resultó fundado que se solicitara la intervención del Congreso del Estado de Chihuahua para que se determinara la responsabilidad del mencionado Presidente Municipal de conformidad con el artículo 29, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de ese Estado, que al respecto establece que:

... lo mismo hará, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a sus atribuciones, el Congreso del Estado, quien será competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de sus servidores públicos, así como para aplicar las sanciones respectivas tratándose de Presidentes Municipales y Regidores, previo el procedimiento correspondiente.

n) Por lo tanto, resultan también infundidos los argumentos hechos valer ante esta Comisión Nacional por el entonces Presidente de la Diputación Permanente del

Congreso del Estado de Chihuahua, en el sentido de que el artículo 28 del referido ordenamiento no establece facultad expresa para conminar al presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes a quien instaure el Tribunal de Arbitraje Municipal, ya que como se ha señalado, el artículo 29, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, faculta al Congreso de esa Entidad, para que a través del procedimiento correspondiente, identifique, investigue y determine la responsabilidad en que incurran los Presidentes Municipales. La responsabilidad que debió ser investigada era la conducta omisiva respecto de la creación y funcionamiento del Tribunal laboral municipal.

o) No obstante, en esta Comisión Nacional observa que esta parte de la Recomendación 42/93 ha quedado sin material, ya que se ha demostrado que dicho Tribunal se integró en cumplimiento de la referida Recomendación, por ello, a pesar de que originalmente si existió una clara responsabilidad del presidente Municipal, esta Comisión Nacional decide no hacer pronunciamiento al respecto debido a que la omisión ha sido subsanada.

En este orden de ideas, esta Comisión Nacional concluye que es insuficiente el cumplimiento de la Recomendación 42/93, por lo que se permite formularles respetuosamente a ustedes, señor Presidente del Tribunal de Arbitraje Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, y señor Presidente Municipal de dicho Ayuntamiento, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

A) A usted, señor Presidente del Tribunal de Arbitraje Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua:

PRIMERA. Que se notifique y se lleve a cabo el procedimiento laboral hasta llegar a la resolución que conforme a Derecho corresponda.

B) A usted, señor Presidente Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua:

SEGUNDA. Que de acuerdo con la facultad que le confiere la Constitución Política y el Código Municipal de ese Estado, auxilie en términos de Ley al Tribunal de Arbitraje Municipal, a través de su representante ante dicho órgano, para que se dé cumplimiento al proveído del 13 de enero de 1993, dictado en el expediente 1/004/93 por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, y proceda notificar al recurrente el inicio del juicio laboral, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código Administrativo de ese Estado.

TERCERA. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el Artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de

esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre el cumplimiento de la misma.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que esta Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional