



# Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

## **RECOMENDACIÓN 6/1996**

Síntesis: La Recomendación 6/96 se dirigió al Gobernador del Estado de Sinaloa, y se refirió al caso del recurso de impugnación del señor Gregorio Zúñiga Ramírez.

El recurrente señaló como agravios la negativa del pleno de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y del Secretario General de Gobierno del Estado para aceptar la Recomendación 10/95 formulada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en la que se pidió iniciar un procedimiento administrativo de investigación en contra de diversos funcionarios de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado por la dilación en el trámite del expediente 4-148/92.

La Comisión Nacional estimó que los agravios eran fundados en virtud de la emisión tardía del laudo definitivo en el asunto laboral que originó la resolución del Organismo local, situación que mantiene la incertidumbre y el menoscabo de los derechos de aquellos a los que el fallo les será favorable, provocándoles daños y perjuicios que probablemente no serán restaurados. Igualmente se desestimó el argumento de la autoridad en el sentido de que se trataba de un asunto de naturaleza laboral, ya que evidentemente el fondo del asunto no fue abordado por la resolución del Organismo Estatal y su pronunciamiento versó sobre cuestiones administrativas sobre las cuales sí surte la competencia.

Se recomendó que se aceptara y cumpliera en sus términos la Recomendación 10/95 de la Comisión Estatal y que se diera intervención a la Contraloría General para el inicio del procedimiento administrativo correspondiente.

**México, D.F., 26 de enero de 1996**

**Caso del recurso de impugnación del señor Gregorio Zúñiga Ramírez**

**Ing. Renato Vega Alvarado,**

**Gobernador del Estado de Sinaloa,**

Muy distinguido Gobernador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 102, apartado 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 10.; 60., fracción IV; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 65 y 66 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/121/95/SIN/I.203, relacionados con el recurso de impugnación del señor Gregorio Zúñiga Ramírez, representante de 112 trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos, del Municipio de Culiacán, Sinaloa, y vistos los siguientes:

## **I. HECHOS**

A. El 15 de junio de 1995, esta Comisión Nacional recibió el oficio CEDH/P/DF/664, del 8 del mes y año citados, suscrito por el licenciado Jaime Cinco Soto, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, relativo al recurso de impugnación interpuesto por el señor Gregorio Zúñiga Ramírez, representante de 112 trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos del Municipio de Culiacán, Sinaloa, en contra de la negativa del pleno de la junta Local de Conciliación y Arbitraje y del Secretario General de Gobierno del Estado de Sinaloa para aceptar la Recomendación 10/95, del 26 de abril de 1995, formulada por dicho organismo Estatal en el expediente de queja CEDH/II/141/94. Al citado oficio se anexa el expediente de queja original CEDH/II/141/94, en 110 fojas útiles, el cual contiene el escrito inicial de queja, la Recomendación 10/95 y el escrito de impugnación.

B. Radicado el recurso de impugnación, le fue asignado el número de expediente CNDH/121/95/SIN/1.203 y, una vez analizadas las constancias que lo integraron, este organismo Nacional lo admitió el 20 de junio de 1995.

C. El 18 de agosto de 1995, este organismo Nacional solicitó a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa, un informe sobre los hechos constitutivos del

recurso de impugnación. Dicha petición se reitero el 11 de septiembre del mismo año. La respuesta sobre este caso particular se recibió el 18 de septiembre de 1995.

D. Del análisis de la documentación presentada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa se desprende lo siguiente:

i) El 20 de abril de 1992, 112 trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos del Municipio de Culiacán, Sinaloa, presentaron demanda laboral en contra de Manuel de Jesús Ramos Verdugo y otros, ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado.

ii) El 4 de mayo de 1992, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa dio entrada a la demanda laboral, la que registro bajo el número de expediente 4-148/92. ordenó la notificación y el emplazamiento de los demandados, y señaló el 9 de junio de 1992 para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, y ofrecimiento y admisión de pruebas.

iii) El 15 de abril de 1994, el señor Gregorio Zúñiga Ramírez, en representación de los trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos, solicitó su intervención para la pronta solución del juicio laboral 4148/92 "...en virtud de la gran indiferencia para con los trabajadores por parte de la Junta de Conciliación y Arbitraje, ya que el litigio del juicio va para dos años en la Junta..." (sic)

iv) El 25 de mayo de 1994, la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa, comunicó al señor Gregorio Zúñiga Ramírez que su escrito del 15 de abril del mismo año le fue turnado para su atención a través del volante 1432/94 y el folio 94/0594, por la Secretaría Particular del Gobernador y la Secretaría General de Gobierno del Estado, y que "...si bien es cierto que el expediente en cuestión tiene dos años, también lo es que se estaban realizando promociones y fue el 29 de octubre de 1993 cuando se declaro cerrada la instrucción y se pasó a la resolución definitiva... que en más de seis ocasiones hemos dialogado con el señor Manuel Ramos Verdugo, propietario del Campo, buscando una solución conciliatoria.. . usted sabe que ya está elaborado el laudo, sin embargo, seguimos insistiendo en la solución conciliatoria que en este caso sería benéfica para los trabajadores" (sic).

v) El 22 de agosto de 1994, el señor Gregorio Zúñiga Ramírez, en representación de los trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos, presentó formal queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de

Sinaloa, señalando como autoridad responsable a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, por dilación en la solución del expediente 4-148/92. Sobre el particular se emprendió el expediente de queja CEDH/n/141/94.

vi) El 13 de septiembre de 1994, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa requirió a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, un informe detallado sobre los hechos relativos a la queja, así como la documentación que la sustentara.

vii) El 15 o el 20 de septiembre de 1994, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa se pronunció sobre el expediente 4-148/92, formulando el laudo correspondiente.

viii) El 3 de octubre de 1994, la Comisión Estatal de Derechos Humanos envió un primer recordatorio a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, sobre el informe y la documentación requeridos.

ix) El 3 de noviembre de 1994, la Comisión Estatal envió un segundo recordatorio a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, respecto al informe y la documentación requeridos.

x) El 7 de noviembre de 1994, los trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos, a través de su apoderada legal, interpusieron incidente de nulidad de actuaciones ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, por irregularidad en la notificación del laudo emitido en el expediente 4-148/92.

xi) El 8 de diciembre de 1994, la Comisión Estatal envió un tercer recordatorio a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, relativo al informe y la documentación requeridos, sin que haya recibido respuesta sobre el particular.

xii) El 17 de abril de 1995, el licenciado Humberto Uribe Godínez, visitador de la Comisión Estatal, se constituyó en las oficinas de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado con el propósito de conocer el estado procesal del juicio laboral 4-148/92, constatando que en dicho expediente existe una copia certificada de un laudo que lo concluyó el 15 de septiembre de 1994 y, además, otra copia certificada del mismo laudo pero del 20 de septiembre del mismo año.

xiii) El 26 de abril de 1995, la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió la Recomendación 10/95 en el expediente CEDH/II/141/94 que concluyó la queja presentada por el señor Gregorio Zúñiga Ramírez, resolviendo medularmente que:

—Existe dilación en la administración de justicia imputable a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, en la resolución del expediente laboral 4-148/92, el cual se inició el 20 de abril de 1992 y se terminó el 20 de septiembre de 1994, es decir, dos años y cinco meses después; y once meses después de cerrado el periodo de instrucción.

—La dilación imputable a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje es de naturaleza administrativa y no constituye, en modo alguno, un asunto de carácter laboral o procedimental laboral. La dilación no es una negativa ficta o un laudo tácito negativo. Es un acto de omisión que no resolvió nada X por el contrario, retardó la resolución del fondo de la instancia.

—La Junta Local de Conciliación y Arbitraje, por la dilación en la administración de justicia en que incurrió, violó los principios procesales de economía, concentración y sencillez, así como los principios legales de eficiencia, prontitud, oportunidad, eficacia e inmediatez en el desempeño de sus atribuciones.

—La dilación de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje no se justifica con el argumento de que se pretendía una conciliación excluida por las partes. La persistencia en recurrir a la conciliación implica la imposición de un criterio a los actores, con patente parcialidad.

—Se recomendó a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje así como al Secretario General de Gobierno que:

PRIMERA. Se inicie procedimiento administrativo de investigación por el cual se formalice el incumplimiento que en sus obligaciones incurriera la licenciada Beatriz Zúñiga Vizcarra, en su carácter de Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, en el trámite del expediente Núm. 4-148/92, iniciado con motivo de la demanda interpuesta ante dicho Tribunal por el señor Juan Ramón Soberanes y otros en contra de Manuel de Jesús Ramos y quien resultare responsable o propietario de la fuente de trabajo consistente en un campo agrícola denominado Campo Ramos, mismo que esta Comisión estima haber puesto de manifiesto en el cuerpo de la presente resolución.

SEGUNDA. Se proceda, en su caso, conforme a Derecho.

En esa misma fecha, la Comisión Estatal envió al doctor Francisco C. Frías Castro, Secretario General de Gobierno del Estado y a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, sendos ejemplares de dicha Recomendación para que manifestaran su

aceptación o no en un plazo de cinco días hábiles, y en otro plazo igual para que aportaran las pruebas relativas a su cumplimiento, en su caso.

xiv) El 3 de mayo de 1995, la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, por instrucciones del doctor Francisco C. Frías Castro, Secretario General de Gobierno del Estado de Sinaloa, informó a la Comisión Estatal de Derechos Humanos que la Recomendación 10/95 formulada en relación con el expediente de queja CEDH/II/141/94 no se aceptaba, porque "...se instauró proceso administrativo de investigación para dilucidar las presuntas violaciones a los Derechos Humanos..."; que en el expediente laboral 4-148/92 "...el C. Gregorio Zúñiga Ramírez, no figura en el escrito de demanda ni en ninguna etapa procedimental, ni como trabajador, representante o apoderado legal de alguno de los trabajadores, ni siquiera como testigo de los hechos, según se aprecia en la copia fotostática de la demanda y del laudo emitido por este Tribunal que se anexa". Que "...no hubo tal dilación en la impartición de justicia. . . " y " . . .que se establece claramente que el tiempo transcurrido entre la fecha en que se cerró la instrucción a la en que se emitió el laudo correspondiente no puede considerarse una omisión de naturaleza administrativa, sino que ocurrió dentro de lo que es el conflicto de carácter laboral..." (sic)

xv) El 12 de mayo de 1995, la Comisión Estatal comunicó al quejoso Gregorio Zúñiga Ramírez que la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra no aceptó la Recomendación que se le formuló, y que al respecto contaba con un plazo de 30 días naturales para interponer el recurso de impugnación.

xvi) El 31 de mayo de 1995, el quejoso Gregorio Zúñiga Ramírez interpuso ante la Comisión Estatal el recurso de impugnación, en contra de la negativa de la Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje a aceptar la Recomendación 10/95.

xvii) El 5 de junio de 1995, la Comisión Estatal solicitó nuevamente al doctor Francisco C. Frías Castro, Secretario General de Gobierno del Estado, la aceptación o no de la Recomendación que le formuló, dándole para ello un plazo de 48 horas.

En esa misma fecha, el licenciado Miguel Ángel Sepúlveda León, Coordinador de Asesores del Secretario General de Gobierno del Estado, informó a la Comisión Estatal de Derechos Humanos que la respuesta que dio a ese organismo local la Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje el 3 de mayo de 1995 era la misma pues "se obvió repetir la respuesta en respeto a su tiempo, al principio de

economía procesal y toda vez que es la dependencia a cargo de la licenciada Zúñiga Vizcarra, la señalada como presuntamente responsable..." (sic)

## **II. EVIDENCIAS**

En este caso las constituyen:

1. El escrito de demanda laboral del 20 de abril de 1992, suscrito por los licenciados Aurelio Meraz Hernández, Rosa Guadalupe Jiménez Medina y María del Carmen López García, apoderados legales de 112 trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos del Municipio de Culiacán, Sinaloa, presentado ante la junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, en contra de Manuel de Jesús Ramos Verdugo y otros.

2. El acuerdo del 4 de mayo de 1992, mediante el cual la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado acordó por recibida la demanda laboral de los trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos, registrándola con el número de expediente 4-148/92.

3. El escrito del 15 de abril de 1994, firmado por el señor Gregorio Zúñiga Ramírez en representación de los trabajadores agrícolas del predio Campo Ramos, con el cual solicitaron a usted su intervención para la pronta solución del juicio laboral 4-148/92.

4. El oficio sin número del 25 de mayo de 1994, suscrito por la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, mediante el cual le comunicó al señor Gregorio Zúñiga Ramírez que el juicio laboral se había pasado a su resolución definitiva, no obstante lo cual se seguía insistiendo en la solución conciliatoria.

5. El escrito de queja colectiva del 22 de agosto de 1994, firmado, por el señor Gregorio Zúñiga Ramírez en representación de 112 trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos, presentado ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa por dilación en la solución del expediente laboral 4-148/92, y en el que se señaló como autoridad responsable a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

6. El oficio CEDH/V/CUL/0783, del 13 de septiembre de 1994, firmado por el licenciado Jaime Cinco Soto, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a través del cual solicitó a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, un informe

detallado sobre los hechos relativos al expediente de queja CEDH/II/141/94, así como la documentación que lo sustente.

7. Los laudos del 15 y 20 de septiembre de 1994, firmado el primero por el Secretario Auxiliar, y el segundo por la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; el licenciado Héctor Malcampo de Dios, Secretario General; el licenciado Mario S. Guillén Pallares, Representante del Capital, y Agustín Salomón Hernández, Representante del Trabajo, en el expediente laboral 4-148/92.

8. El oficio CEDH/V/CUL/0881, del 3 de octubre de 1994, suscrito por el licenciado Claudio Jesús Meza León, Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con el cual le reiteró por primera vez a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra la solicitud del informe relativo a los hechos denunciados en su contra.

9. El oficio CEDH/V/CUL/0989, del 3 de noviembre de 1994, signado por el licenciado Claudio Jesús Meza León y mediante el cual reiteró por segunda vez a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra la solicitud del informe atinente al expediente de queja supracitado.

10. El escrito del 7 de noviembre de 1994, suscrito por la doctora María Teresa Guerra Ochoa, apoderada legal de los actores en el expediente laboral 4-148/92, con el cual interpuso incidente de nulidad de actuaciones ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

11. El oficio CEDH/V/CUL/1227, del 8 de diciembre de 1994, rubricado por el licenciado Claudio Jesús Meza León a través del cual reitero por tercera vez a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra la solicitud del informe en comento.

12. El acta circunstanciada del 17 de abril de 1995, signada por el licenciado Humberto Uribe Godínez, visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en la que hizo constar la visita que realizó a las oficinas de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje para conocer el estado procesal del expediente laboral 4-148/92.

13. La Recomendación 10/95, del 26 de abril de 1995, firmada por el licenciado Jaime Cinco Soto, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, y formulada a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y al doctor Francisco C. Frías Castro, Secretario General de Gobierno del Estado de Sinaloa.



14. Los oficios CEDH/P/0449 y 0450, del 26 de abril de 1995, suscritos por el licenciado Jaime Cinco Soto, Presidente de la Comisión Estatal, mediante los cuales envió al doctor Francisco C. Frías Castro y a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Secretario General de Gobierno y Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa, respectivamente, sendos ejemplares de la Recomendación 10/95 para que manifestaran su aceptación o no, y para aportar las pruebas relativas a su cumplimiento, en su caso.

15. El oficio 0735, del 3 de mayo de 1995, rubricado por la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, a través del cual informó al licenciado Jaime Cinco Soto que, por instrucciones del doctor Francisco C. Frías Castro, la Recomendación 10/95 formulada en el expediente de queja CEDH/II/141/94 no se aceptaba.

16. El oficio CEDH/V/CUL/0505, del 12 de mayo de 1995, signado por el licenciado Claudio Jesús Meza León, Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con el cual comunicó al quejoso Gregorio Zúñiga Ramírez que la Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje no había aceptado la Recomendación 10/95 que se le formuló.

17. El escrito del 31 de mayo de 1995, firmado por el señor Gregorio Zúñiga Ramírez, mediante el cual interpuso ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa el recurso de impugnación, en contra de la negativa de la Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje a aceptar la Recomendación 10/95 .

18. El oficio CEDH/P/CUL/0652, del 5 de junio de 1995, suscrito por el licenciado Claudio Jesús Meza León, Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a través del cual solicitó nuevamente al doctor Francisco C Frías Castro, Secretario General de Gobierno del Estado, la aceptación o no de la Recomendación formulada en su contra y de la Presidenta de H. Junta local de Conciliación y Arbitraje.

19. El oficio 066, del 5 de junio de 1995, rubricado por el licenciado Miguel Angel Sepúlveda León, Coordinador de Asesores del Secretario General de Gobierno, con el cual informó al licenciado Jaime Cinco Soto, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que la respuesta que dio a ese organismo local la Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, era la misma del Secretario General de Gobierno.

20. El oficio 24853, del 18 de agosto de 1995, firmado por el licenciado José Luis Ramos Rivera, Director General de la Primera Visitaduría General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante el cual se solicitó a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa, un informe sobre los hechos constitutivos del recurso de impugnación.

21. El oficio 27257, del 11 de septiembre de 1995, firmado por el licenciado José Luis Ramos Rivera, Director General de la Primera Visitaduría General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante el cual se solicitó de nueva cuenta a la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa, un informe sobre los hechos constitutivos del recurso de impugnación.

22. El oficio sin número del 18 de septiembre de 1995, signado por la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa, a través del cual rindió a esta Institución Nacional el informe solicitado sobre el recurso de impugnación.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

El 20 de abril de 1992, 112 trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos, del Municipio de Culiacán, Sinaloa, presentaron demanda laboral en contra de Manuel de Jesús Ramos Verdugo y otros, ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, la cual fue sustanciada bajo el número de expediente 4-148/92.

El 22 de agosto de 1994, el señor Gregorio Zúñiga Ramírez, en representación de los trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos, presentó formal queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, señalando como autoridad responsable a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, por dilación en la solución del expediente 4-148/92. Sobre el caso particular se inició el expediente de queja colectiva CEDH/II/141/92.

El 26 de abril de 1995, la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió la Recomendación 10/95 en el expediente CEDH/II/141/94 que concluyó h queja presentada por el señor Gregorio Zúñiga Ramírez, en la que recomendó al pleno de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y al Secretario General de Gobierno del Estado de Sinaloa la incoación de un procedimiento administrativo de investigación a la Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, por dilación en la administración de justicia.

El 3 de mayo de 1995 y el 5 de junio, respectivamente, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y la Secretaría General de Gobierno del Estado comunicaron a la Comisión Estatal de Derechos Humanos que la Recomendación 10/95 formulada en el expediente de queja CEDH/II/141/94 no se aceptaba.

#### **IV. OBSERVACIONES**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es competente para conocer del presente asunto, pues si bien es cierto que la no aceptación de una Recomendación formulada por un organismo local por parte de la autoridad a la que se haya dirigido la misma, no se encuentra específicamente prevista dentro de los supuestos que establecen la procedencia del recurso de impugnación en los artículos 61, 63, 64, 65, párrafo último, y 66 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y 158 de su Reglamento Interno, debidamente interpretados éstos, se desprende la competencia de este organismo Nacional para admitir y sustanciar tal recurso, en virtud de que la no aceptación de una Recomendación constituye el caso extremo de insuficiencia en su cumplimiento, supuesto que se encuentra expresamente previsto en los numerales citados y en el último párrafo del apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual garantiza la unidad de criterios y coherencia del sistema nacional de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos, así lo ha reconocido el H. Consejo de este Ombudsman Nacional en su acuerdo 3/93 que a la letra dice:

UNICO: La Comisión Nacional podrá formular la Recomendación que corresponde a la autoridad local que no la haya aceptado inicialmente, la que deberá informarle sobre su aceptación y cumplimiento.

Ahora bien, del examen de los hechos y evidencias que componen el presente documento, esta Comisión Nacional considera que el recurso de impugnación interpuesto por el señor Gregorio Zúñiga Ramírez, representante de 112 trabajadores agrícolas del predio denominado Campo Ramos, del Municipio de Culiacán, Sinaloa, en contra de la negativa del pleno de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y del Secretario General de Gobierno del Estado de Sinaloa para aceptar la Recomendación 10/95, del 26 de abril de 1995, formulada en el expediente de queja CEDH/II/141/94, se apegó a Derecho. Igualmente la citada Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, se apegó a Derecho por las siguientes razones:

a) Este organismo Nacional observa que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa formuló la Recomendación de referencia con

vastas y variadas motivaciones, las cuales fundó con gran acierto y certeza jurídica; determinó válida y legítimamente su competencia para conocer de la queja; resolvió adecuadamente y basada en la ley que la omisión atribuida a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado es de naturaleza administrativa y no constituye per se un asunto laboral; valoró con esmero que existe dilación imputable a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en la administración de justicia. Finalmente, determinó las responsabilidades a los que pudieran hacerse acreedores los servidores públicos involucrados en los hechos denunciados.

Este Ombudsman Nacional juzga que sería tautológico presentar los mismos razonamientos y apoyos legales expuestos por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, aun cuando fueran en distintos términos. Por ello, los tiene por reproducidos en el presente documento en todos y cada uno de sus términos, lo cual no impide que puntualice algunos de ellos con el propósito de recalcar los méritos de la Comisión Estatal.

b) La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa argumentó "...que el C. Gregorio Zúñiga Ramírez no figura en el escrito de demanda ni en ninguna etapa procedimental, ni como trabajador, representante o apoderado legal de alguno de los trabajadores, ni siquiera como testigo de los hechos, según se aprecia en la copia fotostática de la demanda y del laudo emitido por este Tribunal que se anexa." Y agregó que ". ..en el supuesto, sin conceder, que hubiese existido dilación en la administración de justicia, ello no hubiere afectado la esfera jurídica de los derechos fundamentales del señor Zúñiga Ramírez; al no ser éste directamente afectado; ni representante legal de los trabajadores, ni gestor como miembro de asociación o grupo social alguno, o familiar de algunos de los actores que estuviese detenido". (sic)

Al respecto, esta Comisión Nacional observa que en materia de Derechos Humanos están legitimadas para presentar sus quejas ante cualquier organismo público de Derechos Humanos todas aquellas personas que tengan conocimiento de violaciones a los Derechos Humanos sean o no agraviadas por tales violaciones. Esto es así porque los Derechos Humanos son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano y que el Estado está obligado a respetar, proteger y defender.

El artículo 29 de la Ley orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa acoge las anteriores razones y autoriza, además, a los menores de edad, parientes y vecinos de los perjudicados a presentar quejas de manera directa.

Pero, además, la licenciada Beatriz Guadalupe Zúñiga Vizcarra, Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el 25 de mayo de 1994, le comunicó al señor Gregorio Zúñiga Ramírez que el juicio laboral 4-148/92 se había pasado a su resolución definitiva, no obstante lo cual dicha dependencia local seguía insistiendo en la solución conciliatoria. Dicha comunicación, por sí misma, reconoce implícitamente la personalidad del señor Zúñiga Ramírez. De aquí que el argumento ciertamente endeble de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje cae por su propio peso.

c) Ahora bien, de acuerdo con las características específicas y esenciales de los actos de las juntas de conciliación y arbitraje, su naturaleza es jurisdiccional, independientemente de la naturaleza jurídica del órgano que lo emite al resolver los asuntos que le son planteados, es decir, en cuanto al fondo de la litis. Sin embargo, dentro de la etapa propiamente procesal, hay actos u omisiones de naturaleza administrativa que no inciden en la valoración o resolución final que emitan estas juntas, y que el Poder Constituyente Permanente y el Legislador Federal, así como el del Estado de Sinaloa establecieron que los organismos públicos de Derechos Humanos conocieran precisamente de estos actos u omisiones con la única excepción de los provenientes del Poder Judicial Federal.

De esta forma, el artículo 102, apartado B de la Constitución, garantiza tal facultad al establecer lo siguiente:

Artículo 102.

[...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

[...]

Así, el Poder Legislativo Federal enfatizó en el artículo 8 de la Ley de la Comisión Nacional, que ésta podrá conocer de quejas o inconformidades contra actos u

omisiones de autoridades judiciales, salvo los del Poder Judicial Federal, cuando tales actos u omisiones tengan el carácter administrativo.

A este respecto, no debe pasar inadvertido que si bien las juntas de conciliación y arbitraje no están en la esfera de los poderes judiciales, sí se equiparan a éstos, como ya se apuntó, en cuanto a la naturaleza material de su función, que es jurisdiccional, como la que realizan los poderes judiciales.

Lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de que los organismos públicos de Derechos Humanos no pueden conocer de asuntos laborales, en ningún momento lo han desconocido estos órganos, al contrario, han sido los primeros en pronunciarse a ese respecto; sin embargo, debe hacerse la interpretación correcta, en el sentido de que efectivamente se refiere a lo que la ley de la Comisión Nacional en su artículo 7, fracción III, establece, a decir:

Artículo 7o. La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

[...]

III. Conflictos de carácter laboral.

[...]

Como se aprecia, se refiere a los conflictos de carácter laboral, es decir, a la litis entre el patrón (Estado) y sus trabajadores, o sea, en cuanto al fondo del asunto, a las diferencias entre las partes de la relación de trabajo, reconociendo que las mismas deben ser resueltas, en su caso, por los órganos jurisdiccionales laborales (juntas o tribunales federales y locales de conciliación y arbitraje).

En este sentido es que precisamente el motivo de la queja no versa sobre el fondo del problema, máxime que se trata de un conflicto entre particulares, patronos y sus trabajadores; no se pretende incidir en la valoración y resolución de la Junta Local De Conciliación y Arbitraje, sino que el motivo de la queja es sobre omisiones de carácter administrativo, como lo es la dilación en que incurrió la autoridad.

En este aspecto, el artículo 19 del Reglamento de la Comisión Nacional establece con claridad lo que se entenderá por resoluciones de carácter jurisdiccional:

I. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;

II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;

III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del Juzgado o Tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;

IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Lo que se ordena en el precepto aludido, está también considerado en el artículo 18 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, que establece:

Artículo 18. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 8o., fracción II, de la Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional las que dicten las autoridades judiciales propiamente dichas, así como las administrativas que desarrollen funciones jurisdiccionales, durante el trámite y resolución de un procedimiento, para cuya expedición se haya realizado una revaloración y determinación jurídicas.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales del poder Judicial estatal serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 9o. de la Ley y en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante la Comisión en vía de queja.

Como se aprecia, se distingue que dentro de los procesos jurisdiccionales civiles, penales, laborales, etcétera, existen actos de naturaleza administrativa que si son de la competencia de los órganos públicos de Derechos Humanos, sin que con dicha intervención se vulnere o incida en la facultad exclusiva del órgano jurisdiccional, entendiéndose, desde luego, que los órganos de administración de justicia laboral que si bien son órganos formalmente administrativos por estar en la esfera de los poderes Ejecutivo federal o local, según corresponda, materialmente son órganos jurisdiccionales.

No podría entenderse que tanto el constituyente permanente, como el legislador federal hubieran facultado a los órganos públicos de Derechos Humanos a conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa de los poderes judiciales, con excepción del poder judicial federal, y no respecto de aquellos que formalmente son órganos administrativos, como son las juntas de conciliación y arbitraje, insistiendo que de ninguna manera se pretende conocer el fondo del

asunto ya que esta Comisión Nacional siempre ha sido respetuosa de la facultad exclusiva de los órganos de administración y de justicia.

d) En el caso que nos ocupa, está claro que la queja se enderezó contra una patente omisión de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje la cual es, a la vez, omisión administrativa y omisión procedimental, esto último de conformidad con el artículo So., del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa, que establece:

Artículo 5o. El despacho de los asuntos deberá efectuarse en forma pronta, oportuna y eficaz, procurando la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

También está claro que la queja no se dirigió contra el laudo emitido por el organismo local de referencia. La conclusión de la Comisión Estatal tampoco se refirió a las cuestiones jurisdiccionales de fondo del juicio laboral que las originó.

El pronunciamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa no ordenó a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que corrigiera irregularidades u omisiones en la sustanciación del proceso laboral, para el efecto de regularizar el procedimiento respectivo; tampoco se involucró en el acreditamiento de la capacidad y personalidad de las partes; ni en la validez de la demanda, excepciones y defensas; ni en el ofrecimiento y admisión de pruebas.

Es evidente que a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa, el Ombudsman local le señaló una obvia y llana dilación en la administración e impartición de justicia, por violación a los principios de economía, concentración y sencillez que deben imperar en todo proceso laboral. La Recomendación que formuló no pretendió definir la controversia en lo principal; ni establecer el Derecho en cuanto a la acción de los trabajadores y las excepciones y defensas de los demandados que hayan motivado el pleito laboral; ni se refirió a los recursos legales que pudieran modificar, reformar o repercutir en el laudo que no se había emitido todavía.

e) En la interpretación integral de los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; 8o. de la Ley orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa y 19 de su Reglamento Interior, que desarrolló la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, es notorio que dicho Tribunal no comprendió el alcance ni el sentido justo de tales mandamientos jurídicos.



La Junta Local de Conciliación y Arbitraje no supo interpretar la voluntad del legislador. Los textos legales en comento son tan claros que no provocan ninguna duda sobre el pensamiento de sus redactores. La interpretación mencionada eludió la letra de la ley, so pretexto de que se refiere a "asuntos laborales."

f) La posición adoptada por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje carece de consistencia lógica. Afirmó " . . .que el tiempo transcurrido entre la fecha en que se cerró la instrucción a la en que se emitió el laudo correspondiente w puede considerarse una omisión de naturaleza administrativa, sino que ocurrió dentro de lo que es el conflicto de carácter laboral..." (sic)

Por un lado niega expresamente que hubo omisión o dilación, y al mismo tiempo reconoce que si la hubo aunque de carácter laboral. Está claro que un enunciado jurídico y su negación no pueden existir al mismo tiempo.

El pronunciamiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje concluyó erróneamente. Su interpretación parcial y equivocada de la ley la pone en desacuerdo material y lingüístico con la postura de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y con esta Institución Nacional.

Al pronunciarse contra la intervención de la Comisión Estatal lo hizo sobre bases insustanciales, sin aportar, en el momento oportuno exigido por la ley, ningún argumento jurídico apropiado y, por el contrario, se pronunció pretendiendo ser persuasiva, violando una de las condiciones de la racionalidad. En principio, la ley es h base de la legitimidad de las decisiones de los servidores públicos.

La proposición de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje tiende a sugerir que en casos similares o iguales, nadie puede denunciar válidamente dilación en la administración e impartición de justicia.

g) Este organismo Nacional observa que cualquier ciudadano que pretenda acudir a las autoridades no puede aceptar la idea de que sus asuntos sean decididos sin que las instancias tengan una imagen clara de qué es lo que ordena, prohíbe o permite la ley. Exige que sus casos sean decididos conforme a Derecho. Esto es una idea de certeza jurídica en la sociedad que exige que sus asuntos sean decididos racional y razonablemente.

Desde el punto de vista social, la actividad jurisdiccional de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje debe apoyarse en el Derecho, y el Derecho no es un simple consejo que puede seguir o ignorar sobre la base de su propio juicio, es un imperativo de legalidad.

En la actualidad, recordemos, impera una exigencia social en el sentido de que la administración e impartición de justicia sea justificada, esto es, apegada a Derecho.

Es incuestionable que el Derecho debe estar indisolublemente ligado a la idea de justicia y de equidad. En la práctica, esto significa que los actos de todo servidor público tienen que estar conectados a través de una responsabilidad social.

h) La emisión tardía del laudo definitivo en el asunto laboral que originó la resolución del organismo local y, posteriormente, el presente documento, no sólo mantiene prolongadamente la incertidumbre y el menoscabo de los derechos de aquellos a los que el fallo les será favorable, sino que puede traer aparejados daños y perjuicios que, probablemente, no se verán restaurados en su justa dimensión.

Una justicia diferida no es justicia cabal. La falta de un laudo oportuno, considerado éste como el acto procesal más trascendente del pleito laboral, vulnera el respeto a la ley, trastorna la seguridad jurídica y la confianza pública en las instituciones del Estado. Con todo ello, se menoscaba el artículo 17 constitucional.

Quienes resienten la dilación en la administración e impartición de justicia, también sufren perjuicios económicos. Los asuntos pendientes de resolución representan un valor pecuniario. Los actores y demandados se encuentran en una situación de duda acerca del desenlace de sus pretensiones. Mientras que la controversia no esté fallada, las partes se abstienen de realizar actividades productivas en relación con los bienes, patrimonio o derechos controvertidos. Al permanecer improductivos, éstos originan los perjuicios económicos que, sin sospecha, se producen por la dilación en el despacho de los juicios por resolverse.

i) Finalmente, este Ombudsman Nacional hace notar que la conducta observada por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje para negarle competencia a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y, consecuentemente, a esta Comisión Nacional en alzada, es un debate que ya se ha puesto en claro en casos similares, pues es del conocimiento público que esta Comisión Nacional, por las razones anteriores, ha formulado varias Recomendaciones a diversas instancias jurisdiccionales, precisamente porque han violado Derechos Humanos por actos u omisiones administrativas dentro del proceso que, desde luego, no son de fondo porque no implican una valoración. No hay razón alguna, pues, para que el presente caso que se examina sea una excepción.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted, señor Gobernador del Estado de Sinaloa, las siguientes:

## **V. RECOMENDACIONES**

PRIMERA. Acepte y cumpla en sus términos la Recomendación 10/95, del 26 de abril de 1995, que con motivo del expediente de queja colectiva CEDH/11/141/94 formuló la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, la cual es de su amplio y cabal conocimiento, pues este Instituto Nacional observa que tanto la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como la Secretaría General de Gobierno de la que depende, son departamentos administrativos bajo su autoridad, de acuerdo con la Constitución Política y la Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

Dar intervención a la Contraloría General y Desarrollo Administrativo para que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente y se apliquen las sanciones procedentes a quienes resulten responsables.

SEGUNDA. 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, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se nos haga llegar dentro del término de quince días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted 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 la aceptación 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 la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública precisamente esta circunstancia.

Atentamente,

El Presidente de la Comisión Nacional

## Rúbrica