

RECOMENDACIÓN No. 05/2019

Síntesis: Por omisión y falta de actuación del Tribunal de Arbitraje del Municipio de Ojinaga, Chih., pues al promover demanda laboral y contestada esta por parte del Ayuntamiento de dicha localidad, además de haberse objetado dicha contestación, dicha instancia no ha llevado a cabo ninguna otra diligencia a pesar del impulso procesal que le ha dado con diversas promociones como el escrito de réplica en el que también se promueve incidente de falta de personalidad, sin que se haya resuelto nada respecto a este o del fondo del asunto.

Analizados los hechos y las diligencias practicadas, hay evidencias suficientes para acreditar Violaciones al Derecho a la Legalidad y Seguridad Jurídica, y en concreto, a Ser Oído con las Debidas Garantías Dentro de un Plazo Razonable por un Juez o Tribunal Competente Independiente e Imparcial Establecido con Anterioridad por la Ley.

Oficio No. JLAG 020/2019

Expediente No. MGA 194/2018

RECOMENDACIÓN No. 5/2019

Visitadora Ponente: Lic. Mariel Gutiérrez Armendáriz

Chihuahua, Chihuahua, a 5 de febrero de 2019

C. MARTÍN SÁNCHEZ VALLES
PRESIDENTE MUNICIPAL DE OJINAGA
PRESENTE.-

Vistas las constancias para resolver en definitiva el expediente radicado bajo el número MGA 194/2018 iniciado con motivo de la queja formulada por “A¹”, según hechos que considera violatorios a sus derechos humanos, de conformidad con lo previsto por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 42 y 44 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se procede a resolver según el examen de los siguientes:

I.- HECHOS:

1.- Con fecha 13 de abril de 2018, se recibió queja por parte de “A” en la cual relata los siguientes hechos:

“... Con fecha 8 de diciembre del año 2000 sufrí accidente de trabajo por disparo de arma de fuego en el cumplimiento de mis labores y mi

¹ Por razones de confidencialidad y protección de datos personales en la presente recomendación, este Organismo determinó guardar la reserva del nombre de la impetrante, y demás datos que puedan conducir a su identidad, enlistando en documento anexo la información protegida.

trabajo; a partir de ese momento se me asignó por parte del Ayuntamiento de Ojinaga, Chihuahua mi salario, prestaciones y atención médica en forma de pensión por orden de quien en aquel entonces fuera el Presidente Municipal, lo anterior porque los trabajadores al servicio del municipio de Ojinaga, Chihuahua no tenemos un sistema de seguridad social que nos proteja junto con nuestras familias, razón por la cual se llevó a cabo dicho acuerdo en el cual percibía mi ingreso de manera normal como si fuese una pensión por accidente de trabajo.

Con fecha 1 de enero de 2015 el C. Presidente Municipal de Ojinaga, Chihuahua, licenciado Miguel Antonio Carreón Roana ordenó se me retirara dicha pensión que venía percibiendo en forma constante y permanente sin justificación o razón alguna; siendo importante destacar que desde el inicio de mi relación de trabajo cito el 15 de octubre de 1994 nunca se me otorgó un sistema de seguridad social por parte de dicho Ayuntamiento de Ojinaga o la parte patronal, a pesar de que es una obligación el contar con un sistema que proteja a los trabajadores municipales o en su caso tenerlos inscritos ante un sistema de seguridad social para en caso de accidentes o enfermedades de trabajo o en caso de muerte de un trabajador, violentándose a todas luces el derecho a la seguridad social que tiene todo trabajador, el cual corresponde a un derecho humano.

Con fecha 12 de enero de 2016 se interpuso demanda de seguridad social para el otorgamiento de una pensión, demanda que fue radicada por el Tribunal Accidental de Arbitraje de Ojinaga, Chihuahua, bajo el número de expediente "B", lo anterior derivado de la tramitación de un amparo indirecto número "C" promovido ante el Juzgado Décimo de Distrito para el Estado de Chihuahua, mediante el cual se ordenó al Presidente Municipal de Ojinaga la integración del

Tribunal de Arbitraje, observándose la clara intención de las autoridades responsables de no dar simple trámite al juicio de seguridad social por ser contrario a sus intereses patronales; con fecha 27 de febrero de 2017 Miguel Antonio Carreón Roana como Presidente Municipal de Ojinaga, Chihuahua, dio contestación a la demanda, la cual se me corrió traslado en fecha 26 de junio de 2017, pudiéndose observar con claridad que desde la presentación de la demanda hasta que se me corrió traslado con la contestación de la misma, transcurrió un año y medio sin que existiera actuación alguna por parte de las autoridades responsables de la tramitación de mi juicio así como de la parte patronal para solucionar mi conflicto y obtener una respuesta rápida en relación a la solicitud de pensión a la cual tengo derecho por tratarse de un accidente de trabajo.

Con fecha 28 de junio de 2017 se realizó la réplica y objeciones correspondientes a la contestación de demanda del municipio así como también se interpuso un incidente de falta de personalidad al Presidente Municipal por haber contestado en lo personal y en dicho carácter la demanda interpuesta sin ser licenciado en derecho, lo cual trae consecuencias jurídicas en perjuicio del Ayuntamiento de Ojinaga, Chihuahua; siendo esta la razón por la cual el Tribunal Accidental de Arbitraje mantiene inactivo mi expediente por no perjudicar los intereses del Ayuntamiento de Ojinaga, así como del Presidente Municipal, siendo este el motivo de la queja ante esta H. Comisión Estatal de los Derechos Humanos, ya que dichas autoridades en especial el Tribunal de Arbitraje se mantiene sin actuar y retrasan el procedimiento sin justificación alguna en mi perjuicio solicitando su valiosa intervención para que se realicen señalamiento y observación tanto al Presidente Municipal de Ojinaga, al Ayuntamiento de Ojinaga y al Tribunal de Arbitraje de trabajadores al servicio del municipio y el Ayuntamiento de Ojinaga con lo cual se me

violentan mis derechos humanos y de seguridad social así como al resto de los trabajadores que ahí laboran toda vez de que a la fecha no existe un sistema de seguridad social ni tampoco se encuentran afiliados a algún sistema de seguridad social que los proteja...”.

2.- Radicada la queja se giraron los oficios de solicitudes de informes a la Lic. Guadalupe Deisy Loya Bustos, Presidenta del Tribunal de Arbitraje del Municipio de Ojinaga, identificados bajo los números CHI-MGA 163/2018, mismo que fue recibido en la Presidencia Municipal de Ojinaga el 30 de abril de 2018; posteriormente se giró el oficio recordatorio CHI-MGA 202/2018, enviado por servicio de paquetería el 26 de mayo de 2018 y finalmente un segundo recordatorio CHI-MGA 234/2018, que cuenta con el sello de recibido de fecha 08 de junio de 2018, sin que obre el informe de la autoridad en la queja bajo análisis.

II. - EVIDENCIAS:

3.- Escrito de queja presentado por “A” ante este Organismo, con fecha 13 de abril de 2018, debidamente transcrito en el párrafo 1 de la presente resolución. (Fojas 1 y 2).

4.- Acuerdo de radicación de fecha 17 de abril de 2018, mediante el cual se ordenó iniciar la investigación respectiva. (Foja 3).

5.- Oficio de solicitud de informes CHI-MGA 163/2018 de fecha 18 de abril de 2018, dirigido a la licenciada Guadalupe Deisy Loya Bustos, Presidenta del Tribunal de Arbitraje del Municipio de Ojinaga, recibido en la Presidencia Municipal de dicha localidad el 30 de abril de 2018. (Fojas 4 y 5).

6.- Oficios recordatorios CHI-MGA 202/2018 y CHI-MGA 234/2018, ambos dirigidos a la licenciada Guadalupe Deisy Loya Bustos, Presidenta del Tribunal de Arbitraje del Municipio de Ojinaga, recibido en la Presidencia Municipal de dicha

localidad el 26 de mayo de 2018 y 8 de junio de 2018 respectivamente. (Fojas 10 y 11, 16 y 17).

7.- Escrito de citatorio dirigido al impetrante, con la finalidad de dar continuidad al trámite del expediente. (Foja 18).

8.- Escrito recibido en este Organismo el 14 de septiembre de 2018, mediante el cual el quejoso aporta una serie de documentos como evidencia al expediente, siendo estos los siguientes: (Foja 19).

8.1.- Copia simple de escrito de demanda fechado de recibido en el Tribunal de Arbitraje del Municipio el 12 de enero de 2016. (Fojas 20 a 24).

8.2.- Auto de radicación del 13 de febrero de 2017. (Foja 25).

8.3.- Cédula de notificación de fecha 17 de febrero de 2017. (Foja 26).

8.4.- Contestación de la demanda de fecha 27 de febrero de 2017. (Fojas 27 a 42).

8.5.- Escrito de réplica a la contestación de la demanda de fecha 28 de junio de 2017. (Fojas 43 a 45).

9.- Escrito del quejoso, dirigido a este Organismo mediante el cual solicita se dicte la resolución correspondiente. (Foja 46).

III.- CONSIDERACIONES:

10.- Esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos es competente para conocer y resolver el presente asunto, atento a lo dispuesto por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación

con los artículos 1, 3, 6, fracción II inciso a) de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

11.- Según lo indican los artículos 39 y 42 del ordenamiento jurídico de esta Institución, es procedente por así permitirlo el estado que guarda la tramitación del presente asunto, examinar los hechos, argumentos y pruebas aportadas durante la indagación, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos violaron o no los derechos humanos del afectado, al haber incurrido en actos ilegales o injustos, de ahí que las pruebas aportadas en la secuela de la investigación en este momento deberán ser valoradas en su conjunto, de acuerdo a los principios de la lógica y la experiencia, pero sobre todo en estricto apego al principio de legalidad que demanda nuestra Carta Magna, para una vez realizado esto, se pueda producir convicción sobre los hechos materia de la presente queja.

12.- Ahora bien, previo a dilucidar los hechos materia de la queja, debe considerarse como premisa jurisprudencial, que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha establecido en sus resoluciones, que el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos también se refiere al plazo razonable, el cual no es un concepto de sencilla definición, pero que se pueden invocar para precisarlo los elementos que ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos en varios fallos en los cuales se analizó este concepto, pues este artículo de la Convención Americana es equivalente en lo esencial, al 6 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y que de acuerdo con la Corte Europea, se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales.²

² Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua. Sentencia de 29 de enero de 1997. Fondo, reparaciones y costas. Párrafo 77.

13.- Asimismo, como premisas adjetivas, tenemos que debemos atender a lo dispuesto en el Código Municipal de Chihuahua que establece en su artículo 78 lo siguiente:

“Artículo 78.- En cada Municipio existirá un Tribunal de Arbitraje, el cual podrá funcionar accidentalmente o permanentemente, para resolver los conflictos de trabajo individuales o colectivos.

El Tribunal de Arbitraje será competente para conocer de los conflictos laborales que se susciten entre los Ayuntamientos y sus trabajadores, así como del personal de los cuerpos de policía, tránsito y bomberos, de acuerdo al régimen especial que los norma. El Tribunal de Arbitraje se integrará por un representante del municipio, una o uno de los trabajadores y otro, designado de común acuerdo entre ellos, quien tendrá el carácter de Presidente, y deberá quedar constituido dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, contados a partir del día de inicio del período de la Administración Municipal correspondiente, sujetándose al procedimiento establecido en el Código Administrativo del Estado.

Una vez constituido el Tribunal de Arbitraje Municipal, el Presidente Municipal deberá proceder de manera inmediata a fijar en los estrados de la Presidencia Municipal, el aviso que contenga el nombre y los puestos de quienes lo conforman, su lugar de ubicación y demás información que se considere necesaria.

Habiendo transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días señalado en el segundo párrafo del presente artículo, para que el Tribunal de Arbitraje se haya constituido, y sin que ello ocurra, se procederá en los términos que establece la ley de la materia.

En tanto que los artículos 155 al 179 del Código Administrativo, determinan la forma en la que debe constituirse el Tribunal de Arbitraje del Estado y las juntas arbitrales, así como el procedimiento que debe seguirse ante los mismos.

14.- Establecidas las premisas anteriores, tenemos que la reclamación del quejoso consiste en la falta de actuación por parte del Tribunal de Arbitraje de Ojinaga, pues habiendo promovido la demanda y recibida la contestación de la parte demandada, es decir, la Presidencia Municipal de la mencionada localidad, además de haberse objetado la contestación de la demanda por parte de "A", no se ha continuado con ninguna otra diligencia por parte del Tribunal en mención, ni ha resuelto nada desde el día 28 de junio de 2017, lo cual le atribuye a la inactividad del mencionado tribunal, no obstante el impulso procesal que le ha dado el interesado, según se desprende de las evidencias contenidas en el propio expediente de queja, concretamente del escrito de réplica a la contestación de la demanda de la mencionada fecha, en el que incluso "A" promueve un incidente de falta de personalidad en contra de la autoridad demandada en ese procedimiento, sin que la fecha se haya resuelto nada respecto de ese incidente o el fondo del asunto.

15.- Esto es así, porque a pesar de que esta Comisión le requirió en diversas ocasiones al Tribunal de Arbitraje del Municipio de Ojinaga el informe de ley, mediante los oficios de solicitud y recordatorios CHI-MGA 163/2018, CHI-MGA 202/2018 y CHI-MGA 234/2017, es de destacarse que este Organismo derecho humanista no recibió respuesta en alguna por parte de la autoridad señalada, por lo que de acuerdo con el artículo 36 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, debe considerarse que la falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, debe tener el efecto de que en relación con el trámite de la queja, se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario en caso de obrar en el expediente, lo cual no ocurre en el caso.

16.- En ese tenor, de la evidencia que obra en el sumario tenemos que debe tenerse por cierto que “A” demandó al municipio de Ojinaga por conducto del Tribunal de Arbitraje de esa localidad, lo cual se demostró con las documentales marcadas en las evidencias 8 a 8.4, mediante las cuales acredita haber presentado una demanda, que esta fue radicada en dicho Tribunal bajo el expediente “C” y sobre la cual recayó una contestación por parte de la autoridad demandada en fecha 27 de febrero de 2017, siendo objetada por el impetrante en fecha 28 de junio de 2017 e interponiendo en la misma, un incidente de falta de personalidad en contra del Presidente Municipal, sin que a esta fecha el Tribunal se hubiere pronunciado al respecto o recaído algún otro acuerdo por parte del mencionado Tribunal, sobre todo si se toma en cuenta que de conformidad con el artículo 173 del Código Administrativo, cualquier incidente que se suscite con motivo de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del Tribunal o de las Juntas, del interés de terceros sobre la nulidad de actuaciones u otros motivos análogos, debe ser resuelto de plano, de acuerdo con los principios a que se refiere el artículo 172 del mismo ordenamiento, es decir, apreciando en conciencia las pruebas que se les presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación y resolviendo los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, además de que conforme a lo dispuesto por el diverso artículo 165, una vez resueltas estas cuestiones en el mismo acto, se debió pasar directamente a una sola audiencia en la que se debieron presentar las pruebas y los alegatos de las partes, pronunciando resolución, salvo cuando a juicio del Tribunal o Juntas se requiera la práctica de diligencias posteriores, en cuyo caso debió ordenarse que se llevaran a cabo, y, una vez efectuadas, dictar la resolución que correspondiera; sin embargo, tenemos que en el caso, el Tribunal de Arbitraje no justificó en forma alguna haberle dado continuidad al trámite conforme a los numerales indicados en el presente párrafo.

17.- Así, retomando las premisas del párrafo 12, tenemos que la autoridad tampoco justificó la demora en el plazo para resolver el asunto del quejoso, es decir, no justificó la complejidad del asunto ni se pronunció acerca de si tal cuestión era atribuible a la posible inactividad procesal del interesado, sino que por el contrario, se evidenció precisamente la inactividad de la autoridad que resuelve el asunto del

quejoso, no obstante que tiene la obligación de resolver el asunto que le planteó el quejoso, sobre todo si se toma en cuenta que éste reclama cuestiones de seguridad social que nunca le fueron otorgadas por el municipio de Ojinaga mientras laboró para ese ente estatal, lo cual es un asunto importante y de trascendencia, pues dicho tópico incluso fue mencionado por esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos, en el mensaje emitido ante el Congreso del Estado el día 21 de enero de 2019 relativo al Informe de Actividades 2018, como un tema de relevancia para este Organismo derecho humanista, al señalar que a pesar de que Chihuahua es de las entidades con mayores índices de seguridad social en el ámbito público, era preocupante para esta Comisión la circunstancia de que algunos municipios no brindaban a su planta laboral prestaciones esa índole.³

18.- De ahí que se deban tener por ciertos los hechos señalados por el quejoso y se considerarse por parte de este Organismo derecho humanista, que en efecto existe una inactividad injustificada en el procedimiento, lo que se traduce en una violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, concretamente al derecho de toda persona de ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

19.- Asimismo, y en vista de que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 109, fracción III y último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su equivalente 178 fracción III y antepenúltimo párrafo de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, se advierte que existieron actos u omisiones que afectaron la legalidad y la eficiencia que deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como de acuerdo con el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades

³ <https://cedhchihuahua.org.mx/portal/Informes/2018/MENSAJE-INFORME-2018.pdf>. Página 17, tercer párrafo.

Administrativas, y el diverso 23 en sus fracciones I, XVII y último párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, se observan omisiones arbitrarias que causaron la suspensión o deficiencia del servicio público y el incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con él, se considera por parte de esta Comisión que ha lugar a la instrucción del procedimiento administrativo correspondiente ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en se consignan en las leyes mencionadas.

20.- Con motivo de lo anterior, y atendiendo a los razonamientos y consideraciones antes expuestos, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos estima que a la luz del sistema no jurisdiccional, existe evidencia suficiente para engendrar convicción de la existencia de violaciones a los derechos humanos de “A”, específicamente a la legalidad y seguridad jurídica, y en concreto, a ser oído con las debidas garantías dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, por lo que en consecuencia, respetuosamente y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 42 y 44 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, resulta procedente emitir las siguientes:

IV.- RECOMENDACIONES:

PRIMERA.- A Usted **C. MARTÍN SÁNCHEZ VALLES**, en su carácter de **Presidente Municipal de Ojinaga**, para que se continúe con la sustanciación del juicio laboral promovido por “A” ante el Tribunal de Arbitraje en el expediente “C” conforme a lo dispuesto por los artículos 155 al 179 del Código Administrativo, y en su momento, se emita la resolución que corresponda.

SEGUNDA.- A Usted mismo para que se instaure, integre y resuelva el procedimiento administrativo de responsabilidades en contra del personal que tuvo intervención en los hechos analizados, en el cual se consideren las evidencias y los

argumentos esgrimidos, y en su oportunidad se impongan las sanciones que en derecho correspondan.

TERCERA.- A Usted mismo, para que en lo sucesivo se rindan con oportunidad los informes solicitados por este Organismo.

La presente recomendación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44 primer párrafo de la Ley que rige nuestra actuación, tiene el carácter de pública y con tal carácter se publica en la Gaceta de este Organismo.

Se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto a una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

Las recomendaciones de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos no pretenden, en modo alguno, desacreditar a las instituciones ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares, por el contrario, deben ser concebidas como instrumentos indispensables en las sociedades democráticas y en los Estados de Derecho, para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridades y servidores públicos ante la sociedad.

Dicha legitimidad se robustecerá de manera progresiva cada vez que se logre que aquellas y éstos, sometan su actuación a la norma jurídica y a los criterios de justicia que conlleven el respeto a los derechos humanos.

En todo caso, una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate, informará dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si se acepta.

Entregará en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que se ha cumplido, ello según lo establecido en el artículo 44 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

La falta de respuesta dará lugar a que se interprete que la misma no fue aceptada.

En caso de que se opte por no aceptar la presente recomendación, le solicito en los términos del artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No dudando de su buena disposición para que la presente sea aceptada y cumplida.

ATENTAMENTE

M.D.H. JOSÉ LUIS ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ
PRESIDENTE

c.c.p.- Quejoso.- Para su conocimiento

c.c.p.- Mtro. José Alarcón Ornelas, Secretario Técnico y Ejecutivo de la CEDH.- Mismo fin