



RECOMENDACIÓN 14/1992

México, D.F., a 7 de febrero de 1992

ASUNTO: Caso de LA NO INSTALACIÓN DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DEL ESTADO DE VERACRUZ

**C. Lic. Dante Delgado Rannauro,
Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz,**

Presente

Muy distinguido Sr. Gobernador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en los Arts. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2º y 5º, fracción VII, del Decreto Presidencial que la creó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990, ha examinado diversos elementos relacionados con la no instalación del Tribunal de Arbitraje previsto en la Ley Núm. 51 "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado", y vistos los siguientes:

I. - HECHOS

1. Mediante escrito recibido en esta Comisión Nacional el 24 de abril de 1991, la C. Ana María Vera Cid, representante al exterior de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, A. C., presentó queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos de la Sra. Verónica Danell Monter, en relación con su despido injustificado.
2. Expresa la quejosa que el día 1º de julio de 1987 la C. Verónica Danell Monter inició sus labores en el Instituto Veracruzano de Cultura, en el Departamento de Medios Audiovisuales de la Coordinación de Comunicación, adscrito a la Dirección de Promoción.
3. Con fecha 12 de enero de 1988, si que diciendo la quejosa, la Sra. Danell Monter fue despedida injustificadamente, situación que motivó la interposición de la demanda laboral respectiva ante la Junta Especial Núm. 7 de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, la que, con fecha 2 de marzo de 1988, dictó el acuerdo mediante el cual se declaró incompetente para conocer del asunto y dejó a la disposición de la Sra. Monter el escrito inicial de demanda. Ante tal situación, la Sra. Danell Monter presentó demanda de amparo, cuyo acto reclamado fue precisamente el acuerdo de referencia.
4. Con fecha 12 de septiembre de 1988, el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Veracruz resolvió el asunto concediendo el amparo y protección de

la justicia federal, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acuerdo impugnado y dictara otro a través del cual remitiera los autos al tribunal o junta competente.

5. Mediante oficio 4471, de fecha 17 de mayo de 1991, la Comisión Nacional solicitó a la quejosa información relativa al caso, a fin de determinar el trámite que debería darse a su escrito de queja.

6. Con fecha 20 de septiembre de 1991 la hoy quejosa acudió directamente a las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentando un escrito mediante el cual dio respuesta al oficio antes citado, al mismo tiempo que hizo del conocimiento de este organismo la existencia de un acuerdo entre las autoridades del Estado y la Sra. Danell Monter, mediante el cual esta última se dio por satisfecha en su reclamación de naturaleza laboral.

7. No obstante lo anterior, la C. Ana María Vera Cid manifestó a esta Comisión Nacional su preocupación por la no instalación de un tribunal o junta que conozca de las controversias laborales que surjan entre las dependencias del Estado y sus trabajadores, tal y como se prevé en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, de fecha 15 de diciembre de 1938, conocido también como Ley 51. En consecuencia, se deja en un franco estado de indefensión a un sinnúmero de trabajadores que pueden llegar a tener algún problema laboral con las dependencias del Estado.

8. A fin de dar seguimiento al caso y estar en posibilidad de llegar a la resolución que hoy se emite, el día 15 de octubre de 1991 se envió al Secretario General de Gobierno de esa Entidad el oficio 11098, mediante el cual se hicieron de su conocimiento las circunstancias especiales del caso y se solicitó un informe sobre las causas que han motivado el incumplimiento de lo dispuesto en el citado Estatuto Jurídico, informe que se recibió con el diverso oficio 3052, de 4 de noviembre de 1991.

9. Del análisis del informe remitido a esta Comisión Nacional se desprende que, en efecto, el Tribunal de Arbitraje previsto en la Ley Núm. 51 no se ha instalado, esgrimiéndose como argumento el hecho de que los sindicatos de trabajadores no han dado cumplimiento a lo previsto en los Arts. Transitorios Segundo, Tercero y Cuarto de la citada ley, mismos que se refieren a la integración de la Federación de Sindicatos de Trabajadores y, en consecuencia, a la designación de su representante para la integración del Tribunal de Arbitraje.

10. Asimismo, en dicho informe se hace del conocimiento de la Comisión Nacional la "posibilidad" de presentar una iniciativa de ley que contenga un nuevo Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual no contemplaría las disposiciones relativas a los trabajadores de la educación, sino que serían regulados por un estatuto diferente.

Respecto de este último punto, conviene señalar que el Art. 1 O. del citado Estatuto Jurídico prevé que los trabajadores de la enseñanza se regirán por un estatuto especial. En este sentido, cabe aclarar que no existe el mencionado estatuto especial ni se ha instalado el Tribunal de Arbitraje respectivo.

II. - EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

a) El oficio 3052, recibido el día 4 de noviembre de 1991, mediante el cual el Secretario General de Gobierno del Estado de Veracruz, informó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre las razones que han motivado el incumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la posibilidad de que se presente una iniciativa de ley en los términos expuestos en el capítulo de hechos de este documento.

b) El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 15 de diciembre de 1938, que en la parte conducente establece:

"Artículo 3.-La relación jurídica de trabajo reconocida por esta Ley se entiende establecida para todos los efectos legales entre los trabajadores del Estado y sus Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los Municipios, representados por sus Titulares respectivos."

"Artículo 91.-El Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, deberá ser colegiado y lo integrará: un representante que propondrá el Ejecutivo y cuyo nombramiento será sancionado por los Poderes Legislativo y Judicial; un representante del trabajo que será designado por mayoría de votos de los trabajadores al servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombren entre sí los dos representantes citados."

"Artículo 98.-El Tribunal de Arbitraje será competente:

I. Para resolver los conflictos individuales que se susciten entre los Poderes del Estado o sus Representantes y sus trabajadores."

III. - SITUACION JURIDICA

Resulta claro que todo sistema jurídico debe ofrecer a los trabajadores la posibilidad de dirigirse a las autoridades competentes en caso de surgir alguna controversia de tipo laboral, y con la finalidad de que éstas la diriman.

En este sentido, la Constitución General de la República establece, en su Art. 116. fracción V, lo siguiente:

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto

por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

En este orden de ideas, el Art. 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución General de la República, en su parte conducente, establece:

"La aplicación de las leyes de trabajo corresponden a las autoridades del Estado en sus respectivas jurisdicciones..."

Es el caso que la Legislatura del Estado de Veracruz-Llave expidió la Ley 51 o Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado en acatamiento a lo dispuesto por la Constitución General de la República. Sin embargo, la aplicación de dicho estatuto y de lo dispuesto en el texto constitucional se hace nugatorio al no existir un Tribunal de Arbitraje que dirima las controversias de tipo laboral que se susciten entre las autoridades del Estado y sus trabajadores, dejando en un absoluto estado de indefensión a las personas que se encuentren o puedan encontrarse en tal supuesto, como fue el caso de la Sra. Verónica Danell Monter.

IV. - OBSERVACIONES

La creación y organización de una jurisdicción especial que se encargue de conocer la especificidad de los conflictos derivados de las relaciones de trabajo resulta indispensable en cualquier sistema jurídico. En el caso que se analiza, el acto que se señala como violatorio de Derechos Humanos se hace consistir precisamente en la no instalación de un Tribunal de Arbitraje en el Estado, como órgano encargado de resolver las controversias de índole laboral que se susciten entre las autoridades del Estado y sus trabajadores.

La omisión precisada contraviene lo dispuesto en los Arts. 14, 116, fracción V, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, es claro que los trabajadores al servicio del Estado se encuentran en un absoluto estado de indefensión al no existir un órgano especializado en materia laboral al cual recurrir en defensa de sus derechos laborales cuando éstos se ven afectados por alguna autoridad de la Entidad.

Es necesario mencionar que, si bien es cierto el Art. 102, apartado B, de la Constitución General de la República no le otorga competencia a esta Comisión Nacional en asuntos de carácter laboral, la naturaleza de la presente Recomendación trasciende el referido límite competencial y busca que no se transgreda el conjunto de Derechos Humanos reconocidos en la Constitución en materia de administración de justicia, particularmente el Art. 17 que, en su parte conducente, establece:

"Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la Ley, su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

Debe quedar muy claro que la circunstancia de que la quejosa sea trabajadora no le confiere al asunto que nos ocupa una naturaleza laboral. En efecto, la queja presentada a esta Comisión Nacional no se refiere a un conflicto entre trabajadores y patrón -incluso éste ya está resuelto-, sino a un caso de omisión administrativa que esta Comisión Nacional es competente para conocer, con fundamento en el Art. 3º, inciso c, de su Reglamento.

Omitir la creación de una instancia jurisdiccional prevista en la ley no es, tampoco, un acto judicial, sino la cancelación de la posibilidad de que los conflictos se resuelvan ante un tribunal. Es decir, es una carencia de jurisdicción que vulnera los Arts. 14 y 17 constitucionales. Es un proceder prejudicial que imposibilita los actos jurisdiccionales.

Estamos, por tanto, en presencia de una omisión administrativa que viola la garantía de legalidad y, así, deja indefensos, por supuesto, a los trabajadores, pero también a los patrones, pues ni aquéllos ni éstos tienen la instancia de arbitraje para resolver sus controversias, no obstante que tal instancia está ordenada en una Norma Jurídica cuyo cumplimiento es obligatorio para la autoridad administrativa.

En mérito a lo expuesto, y habiéndose comprobado una omisión de naturaleza administrativa violatoria del derecho humano a la jurisdicción, que en nuestro sistema jurídico tiene la significación de menoscabo a garantías individuales, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite hacer a usted, Sr. Gobernador, con todo respeto, las siguientes:

V. - RECOMENDACIONES

PRIMERA.-Instruir a quien corresponda, a fin de que se realicen las gestiones necesarias para que a la brevedad posible se instale y entre en operación el Tribunal de Arbitraje del Estado, siguiendo los lineamientos que establecen los Arts. Transitorios Segundo, Tercero y Cuarto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado

SEGUNDA.-De conformidad con el Acuerdo 1/91 del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea remitida dentro del término de 15 días naturales, contados a partir de su notificación Igualmente solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión dentro de los 30 días naturales siguientes a la notificación. La falta de presentación de tales pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, quedando la Comisión Nacional de Derechos Humanos en libertad para hacer pública esta circunstancia.

MUY ATENTAMENTE

EL PRESIDENTE DE LA COMISION