



Oficio: SGA/2514/2014

Asunto: Se remite opinión jurídica a iniciativa.

Guanajuato, Guanajuato, 30 de junio de 2014. "Año de Efraín Huerta".

Integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del H. Congreso del Estado de Guanajuato
P r e s e n t e.



CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO
LXII LEGISLATURA
SECRETARIA GENERAL

- 2 JUL. 2014



Licenciado Vicente de Jesús Esqueda Méndez, Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 16 fracción X, de la *Ley Orgánica* de este Órgano Jurisdiccional, me dirijo a Ustedes, para enviarles un cordial y afectuoso saludo, así como para exponer lo siguiente:

En atención al oficio circular número 167, y en cumplimiento a la petición realizada; adjunto al presente, opinión jurídica emitida por los Integrantes del Honorable Pleno de este Tribunal, referentes a la iniciativa que reforma los artículos 52, párrafo primero; 54, párrafo primero; y 149, párrafo tercero; se adicionan los artículo 52 con un segundo párrafo, 54 con un segundo párrafo y 149 con un tercer párrafo, y se deroga el párrafo tercero del artículo 149, de la *Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios*, y se reforma el artículo 57 de la *Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.



Finalmente, esperando que dicha opinión sea de gran apoyo para el cumplimiento de los fines perseguidos por esa Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, quedo a su disposición tanto de forma personal, como a través del licenciado Eliseo Hernández Campos, Secretario General de Acuerdos de este Tribunal, para cualquier situación relacionada con esta intención.

Sin más por el momento, le reitero las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A t e n t a m e n t e ,

Licenciado Vicente de Jesús Esqueda Méndez
Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo en el Estado

SECRETARIA GENERAL
DE ACUERDOS



C.c.p.-

➤ Archivo y Minutario



En ejercicio de la atribución consagrada en la fracción X del artículo 16 de la **Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato**, el honorable Pleno, por conducto del Presidente de éste Órgano de Justicia, procede a emitir **opinión jurídica** a la Iniciativa formulada por las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, sobre la reforma a los artículos 52, párrafo primero; 54, párrafo primero; y 149 párrafo tercero; la adición a los artículos 52 con un segundo párrafo, 54 también con un segundo párrafo y 149 con un tercer párrafo, derogando el párrafo tercero del artículo 149 de la **Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios**; así como la reforma al artículo 57 de la **Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato**.

Precisando que los comentarios que integran este documento de ningún modo implican **vinculación a criterio**, por lo que, una vez analizada la iniciativa en función de sus alcances y efectos; se plantean los comentarios que a continuación se desarrollan:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Éste Tribunal en términos generales comparte los razonamientos y referencias que integran la exposición de motivos, en cuanto a la necesidad de adecuar y armonizar la legislación local con la federal, para prever un límite respecto de la generación de los salarios caídos que sean materia de los laudos laborales y las medidas tomadas para el mejor acceso al cumplimiento de dicho pago, en vinculación con la **Ley para el Ejercicio y**



Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, siendo esta postura legislativa razonable, proporcional y compatible con los parámetros constitucionales.

Sin embargo, de manera particular se sugiere agregar como parte de la reflexión ya realizada por el Grupo Parlamentario (en la hoja 8 de la iniciativa), el hecho de que la acotación a un periodo para el cómputo de los laudos en materia burocrática, no sólo ha sido abordado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la jurisprudencia 2ª./J.19/2014 (10ª.), bajo el rubro "**INDEMNIZACIÓN EN CASO DE DESPIDO INJUSTIFICADO. EL ARTÍCULO 45, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, NO VIOLA DERECHOS HUMANOS**", sino que además en nuestro país existen ya dos entidades federativas que han legislado en la materia objeto de la iniciativa, sobre el cómputo a considerar para el pago de los salarios caídos, como es el estado de **Morelos**, ya reflejado en la jurisprudencia aquí referida, así como el de **Aguascalientes**, como se podrá percibir en la parte final de esta opinión.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Continuando con el desarrollo de esta opinión, en la parte relativa al contenido de los artículos a reformar y adicionar, se señala:



- 1) Se propone sustituir el término "**capitalizable**", referido tanto en la propuesta del párrafo segundo del artículo 52, como en el diverso último párrafo del 54 de la Iniciativa concerniente a la **Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios**, por un término más sencillo, para que pueda comprenderse más fácilmente (ejemplo, cuantificable).

- 2) Se considera conveniente, que en la iniciativa se pudiera establecer que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje está facultado y obligado a adoptar las medidas necesarias para el efecto de resolver los juicios en un término máximo de doce meses a partir de la presentación de la demanda, pues si es razonable y proporcional que el legislador limite el pago de los salarios caídos a este periodo, también lo será el crear certeza y seguridad jurídica al justiciable de que dicho Tribunal empleará todas las medidas necesarias y a su alcance para efecto de que el juicio sea resuelto dentro de este periodo de tiempo.

Esta medida, ya ha sido implementada en la **Ley del Servicio Civil de Estado de Morelos**, concretamente en su artículo 119, que a la letra señala lo siguiente:

Artículo 119.- *El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje apreciará en conciencia las pruebas que le presenten las partes, sin sujetarse a reglas fijas para su actuación y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo la consideración en que funda su decisión.*



El Tribunal está facultado y obligado a adoptar todas las medidas necesarias para el efecto de resolver los juicios en un término máximo de seis meses a partir de la presentación de la demanda.

Lo resaltado es propio, no es de origen.

El incluir en la iniciativa una redacción como la contemplada en el artículo traído a esta opinión, complementaría la intención del legislador local de acotar a un periodo definido el pago de los salarios caídos en beneficio de los servidores públicos que decidan iniciar un juicio.

Con relación al penúltimo y último párrafo del artículo 52 y segundo párrafo del 54 de la Iniciativa, que versan sobre el cómputo de los meses para efecto del pago de los salarios caídos; la falta de conclusión del procedimiento o de incumplimiento al laudo; y sobre el pago adicional de intereses al trabajador del dos por ciento mensual sobre la base de quince meses cuantificable al momento del pago; es pertinente precisar en la parte expositiva, que los quince meses a considerar son el resultado de la suma de los tres meses por concepto de indemnización y de los doce meses de salario caído, y ya en la redacción, que deben computarse desde la fecha del despido y no desde la fecha de presentación de la demanda ante el Tribunal.



Pues con la anterior propuesta, no se daría lugar a ninguna interpretación que desvirtúe la esencia del planteamiento propuesto para efectos del pago por indemnización, salario caído e interés, esto de manera independiente a la falta de conclusión del procedimiento o incumplimiento del laudo.

- 3) En la iniciativa, se propone la adición de un último párrafo, al artículo 149 de la Ley del Trabajo para nuestro Estado, bajo el contenido siguiente:

"El servidor público que por la naturaleza de sus funciones omita prever o autorizar los recursos económicos destinados para cumplir con las obligaciones derivadas del pago de laudos firmes o convenios laborales aprobados por el tribunal, será responsable de manera subsidiaria del pago de éstos. "

Sin embargo, dado que la misma iniciativa también prevé como modificación del tercer párrafo del mismo artículo, la posibilidad de: " ... **embargar las demás partidas que por disposición legal sean susceptibles de ello** ... ", con la finalidad de dar cumplimiento a los laudos firmes y convenios laborales aprobados; esta medida imposibilita que la falta de previsión o aprobación del recurso destinado al cumplimiento de laudos, llegue a representar un perjuicio económico, que deba ser



sancionado con la responsabilidad subsidiaria en su pago, a cargo del o los funcionarios. Pues como se desprende de la propuesta señalada, la propia Ley se encuentra previendo, que no se omita el cumplimiento con los correspondientes pagos, ante la insuficiencia de una partida presupuestal.

En este sentido es de considerarse, que en primer término, resulta poco probable que un funcionario pueda prever con exactitud la partida correspondiente a los laudos que durante un ejercicio fiscal quedarán firmes (y en mayor medida, la aprobación de un convenio, por parte del Tribunal correspondiente); por lo cual, resulta razonable que tal partida pueda resultar en ocasiones insuficiente, por lo que puede escapar del campo de acción de los funcionarios participantes. Por otro lado, en caso de considerarse que tal falta de previsión o de aprobación por parte del funcionario, pueda constituir una conducta sancionable, la misma puede serle imputada mediante el correspondiente procedimiento, con fundamento en la fracción I del artículo 11 de la *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios*.¹

¹ "Artículo 11. Son obligaciones de los servidores públicos.

I. Cumplir diligentemente y con probidad las funciones y trabajos propios del cargo, así como aquéllas que les sean encomendadas por sus superiores en el ejercicio de sus facultades;..."



Además, se resalta que en la iniciativa no se prevé que no sólo se puede tratar de un servidor público, sino de varios, como sería el caso de los Ayuntamientos, cuyos integrantes aprueban el presupuesto de manera colegiada, como máximas autoridades en los municipios, dueños de su hacienda pública y con atribuciones para la aprobación de sus presupuestos, lo que complicaría la materialización de éste supuesto normativo.

Sobre todo, no se debe dejar de considerar que éste tipo de servidores de conformidad con la *Ley de Responsabilidades para el Estado y los Municipios de Guanajuato* vigente, sólo pueden ser objeto de amonestación y multa, como sanción a imponer en caso de que tales funcionarios actualicen una conducta atentatoria del buen servicio público.

Ahora bien, también se hace notar que es conveniente profundizar sobre la forma en que se materializaría el pago subsidiario o los elementos a considerar en este sentido, ya que si bien el artículo 11 de la Ley referida en el párrafo que antecede permite esa posibilidad en su fracción XXI, al regular en dicha hipótesis normativa como una obligación a cargo de los servidores públicos lo siguiente:

“Resarcir los daños ocasionados a la Hacienda Pública, así como los derivados de responsabilidad patrimonial.”



Resulta cierto que no se debe perder de vista que el supuesto anterior permite concluir que hay dos opciones sobre la reparación del daño por parte de un servidor público, siendo esta la derivada de una responsabilidad administrativa y la que nace de la patrimonial, que aun y cuando ambas guardan independencia una sobre la otra, esto no se refleja en la propuesta materia de estudio. Por lo que valdría la pena, reconsiderar este punto.

- 4) Finalmente y como ya se anticipó, no resta más que precisar que en dos entidades federativas, ya se encuentran regulados también los salarios caídos, en circunstancias parecidas a las propuestas en la iniciativa, siendo los siguientes:

<p>Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes sus Municipios y Organismos Descentralizados.</p>	<p>Artículo 28 bis. Para los efectos de este estatuto y para determinar la sanción correspondiente al monto de los salarios caídos, en cualquiera de las acciones o reclamaciones intentadas por el trabajador ante el tribunal de arbitraje, los salarios caídos que se mencionan en el presente estatuto, en ningún caso podrán ser superiores al equivalente a seis meses de salario del trabajador que será el tope máximo de imposición de dicha penalidad.</p> <p>Artículo 31. El trabajador podrá separarse de su trabajo dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se den cualquiera de las causas mencionadas en el artículo anterior, y</p>
---	---



tendrá derecho a que el estado lo indemnice con el importe de tres meses de salario, más los salarios caídos con las limitaciones que establece el presente estatuto.

Artículo 31 bis. Si el estado se negara a someter sus diferencias al arbitraje, se dará por terminado el contrato de trabajo y el estado estará obligado a indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, más los salarios caídos hasta el día que presente la insumisión al arbitraje ante el tribunal de arbitraje establecido en el título noveno del (sic) este estatuto, salarios caídos que se sujetaran a las limitaciones que se establecen en este estatuto.

la acción de insumisión al arbitraje, podrá ser realizada independientemente de cualquier acción ejercitada por el trabajador, insumisión que deberá realizarse por el estado, antes de dar contestación a la demanda instaurada por el trabajador, dándosele vista a la parte trabajadora para que vea y reciba las cantidades que por este concepto se le depositan, para que en su caso las reciba y se dé por terminado el conflicto laboral por estos conceptos instaurado, o en su caso para que manifieste lo que a su derecho corresponda.



**Ley del Servicio Civil de
Estado de Morelos**

Artículo 45.- Los Poderes del Estado y los Municipios están obligados con sus trabajadores a:

XIV.- De acuerdo con la partida que en el presupuesto de egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada, cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar, en una sola exhibición, los salarios caídos que nunca podrán ser superiores a seis meses, prima vacacional, aguinaldos y demás prestaciones que establezca el laudo definitivo;

Artículo 52. Cuando el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje califique como injusta la causa del cese, el trabajador será reinstalado inmediatamente en su puesto, pagándosele los salarios caídos que no excederán del importe de seis meses.