COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

DIPUTADOS INTEGRANTES:
BULMARO ANDRÉS PACHECO MORENO
FAUSTINO FÉLIX CHAVÉZ
ROBERTO RUIBAL ASTIAZARÁN
DAMIÁN ZEPEDA VIDALES
JESÚS ALBERTO LÓPEZ QUIROZ
DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO
OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA
JOSÉ GUADALUPE CURIEL
CÉSAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, previo acuerdo de la Presidencia, nos fue turnado para estudio y dictamen, escrito presentado por la diputada Petra Santos Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVIII Legislatura, el cual contiene iniciativa de Decreto que deroga la fracción II del artículo 42 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Sonora, con el propósito de encaminar las normas jurídicas que rigen al Estado de Sonora por el sendero del estado de derecho.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de la siguiente:

PARTE EXPOSITIVA:

Mediante escrito presentado el día 24 de mayo de 2007, la diputada Petra Santos Ortiz presentó la iniciativa referida con antelación, misma que motivó en base a los siguientes argumentos:

"Los principios fundamentales del derecho del trabajo deben preservarse porque han dado sólidos cimientos a la estructura que sostiene y promueve los mejores afanes en la búsqueda constante de la justicia social. La endemia creciente del desempleo y la precariedad en la contratación deben erradicarse y evitar que se esconda o encubra en la siniestra y oscura sombra que proyecta la silueta del modelo neoliberal. La desocupación acarrea severos y continuos conflictos sociales, engendra tensiones y entorpece la buena marcha de la economía y la paz social. El trabajo debe ser preservado por encima de cualquier interés egoísta. La dignidad y el bienestar constituyen el valor supremo de quienes entregan a la economía el único patrimonio originario y auténtico.

En nuestro país, la aportación de la Asamblea Constituyente, dicen los analistas fue "un paso vigoroso en el camino de la justicia social", en el que la "Revolución mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo". Esta contribución fue "la más original y de mayor trascendencia". Con ella, México se convertiría en el "país con la legislación del trabajo más progresista y completa del mundo". Las viejas estructuras fueron renovadas para establecer las bases "fundamentales de un nuevo Estado y de un nuevo derecho". Se impuso al Estado un "hacer, una conducta que cuidara la condición justa y libre de los hombres frente a la economía y el capital".

En ese marco, la doctrina laboral en México ha establecido que el artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria contienen los derechos mínimos fundamentales para los trabajadores, por lo tanto, son inaceptables condiciones de trabajo inferiores a las preceptuadas en dichos textos. Y es que si bien es cierto que el derecho del trabajo no ha nacido para cambiar al mundo, sí para hacerlo más aceptable, al garantizar niveles de vida que se aproximen a la dignidad que exige la condición humana de los trabajadores.

Tales condiciones no son exclusivas de una relación capital-trabajo limitadas sólo a la esfera privada. En el ámbito público, por mas resistencia que ha habido de parte de los gobiernos autoritarios, también los trabajadores han arrancado conquistas laborales que merecen, por su valía histórica, democrática y social, ser estrictamente

respetadas; no obstante, hay quienes considerándose omnipotentes, supremos, todopoderosos, esquivan la norma que los obliga y vulneran sin en menor empacho toda disposición legal para anteponer sus mezquinos intereses personales o de grupo. Sin embargo, debe quedar muy claro que al Poder Ejecutivo del Estado también se le fijan ciertas limitaciones, tendientes a impedir que éste abuse del poder, y se le imponen obligaciones imperativas a efecto de que cumpla ineludiblemente con los deberes expresos e implícitos que todo gobernante tiene para con su pueblo. En Sonora, tratándose del terreno laboral existe y está para cumplirse la ley que justamente es de observancia general para los trabajadores del servicio civil y para los titulares de TODAS las entidades y dependencias públicas en que prestan sus servicios, ya que de acuerdo con lo previsto por el artículo 124 de la Ley General de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo de los servidores públicos de las entidades federativas se entiende reservada a estas por no estar concedida expresamente a las autoridades de la federación.

Debe decirse que la ley del servicio civil vigente, aprobada en Mayo de 1977, acogió demandas muy valiosas que las condiciones de ese momento -y no se diga las actuales, exigían. Y es que en la anterior solamente regia las relaciones entre los Poderes Estatales y sus Servidores-con las excepciones que refería su artículo tercero y no se encontraban jurídicamente reguladas las relaciones que se dan entre los municipios y otras entidades u organismos de Servicio Público con sus trabajadores.

Bajo esta circunstancia, se consideró inaplazable la expedición de una nueva Ley del Servicio Civil que subsanara las omisiones existentes, en las que se establecieran garantías mínimas a favor de los servidores públicos de que se tratara, quienes hasta ese momento se encontraban desprovistos de protección legal por no estar sujetos a un ordenamiento que precisara sus derechos y obligaciones, les concediera los beneficios de la seguridad social, y sobre todo les consignara las garantías mínimas que, con el carácter de irrenunciables, tendrían los trabajadores del Servicio Civil.

*Como remate de esa iniciativa se decía con toda claridad que "**para interpretar esta ley se tomarán en cuenta los principios de justicia social derivados del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, que para ese efecto será aplicable supletoriamente, así como la jurisprudencia, la costumbre, el uso y la equidad."***

Mas la aprobación de una ley, no garantiza necesariamente su estricto cumplimiento. Su inobservancia puede deberse a múltiples razones. Una puede ser la ignorancia o la simple negligencia, otra el dolo, pero hay otra más grave y esa es la malinterpretación perversa que tiene como propósito no un objetivo público y común sino

un afán indolente que, envestido en una soberbia infinita es capaz de pasar por encima de los derechos constitucionales de cualquiera como lo es el empleo y el sustento de un amplio sector de la población, con tal de favorecer los privilegios y los gananciales políticos y económicos de una minoría.

Así se condujeron los artífices del presupuesto de egresos de 2004 y apenas unos cuantos meses después de haber tomado posesión como Gobernador del Estado el ING. JOSE EDUARDO ROBINSON BOURS CASTELO, ocurrió lo que se dio a llamar el adelgazamiento burocrático estatal, lo cual trajo consigo la desaparición de aproximadamente 1341 plazas con igual número de despedidos que trabajaban para el sector público de esta entidad federativa.

De esta forma y a principios de ese año el Gobierno del Estado encabezado por quien en su Plan Estatal de Desarrollo para el periodo 2003-2007 destacaba como ejes rectores principales, como número 1, el ya conocido ***Nada ni nadie por encima de la ley*** *y, como número 2,* ***Empleo y crecimiento económico sustentable*** *inició un proceso de redimensionamiento de la burocracia que significó el despido masivo de 1071 servidores públicos y la desaparición de 1341 plazas.*

En medio del descontento y la decepción generalizada de los Sonorenses, los causantes de estos desempleos rectificaron parcialmente y por declaración expresa del entonces contralor del Estado se reconoció que se cometieron errores y no tuvieron mas remedio que reinstalar al menos a 173 trabajadores correspondientes sobre todo a personas cuya plaza no había sido suprimida, a mujeres embarazadas y personal que contaba con mas de 20 años de servicio. 263 más aceptaron su liquidación, 130 recibieron un crédito para instalar un changarro y 537 fueron cesados de manera definitiva.

En este proceso llamado pomposamente de adelgazamiento de la burocracia estatal pero que era otra cosa mas que un recorte masivo, no fueron pocos los trabajadores que recurrieron ante las instancias competentes para ejercer su acción como consecuencia del despido injustificado de que habían sido objeto, argumentando que tal medida no solamente contravenía las leyes reglamentarias aplicables sino que además y esto es lo mas lamentable, el precepto que invocaba el Gobierno del Estado para fundar su arbitrariedad, es decir, la fracción II del artículo 42 de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora violaba los postulados constitucionales en materia del trabajo.

Así las cosas, una vez enderezados los juicios de diversos trabajadores en contra de los actos ejercidos por el Gobierno del Estado a través de sus

respectivas dependencias, aquellos denunciaron la inconstitucionalidad del precepto antes mencionado y de esta forma, una vez que un par de tribunales resolvieron con criterios divergentes, el mas alto tribunal de la República, tuvo a bien resolver en contradicción de tesis que en, efecto, el artículo 42, fracción II de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora relativo a la supresión de plazas excede lo dispuesto en el numeral 123, apartado B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho mas llanamente: el proceder del Ejecutivo Estatal al llevar a cabo ese redimensionamiento burocrático donde dejó sin empleo a tanta gente, estuvo precisamente por encima de la ley.

Sostengo lo anterior, con la siguiente contradicción de tesis que aparece bajo el rubro:

PLAZAS. EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA, RELATIVO A LA SUPRESIÓN DE AQUÉLLAS, EXCEDE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 123, APARTADO B, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas Locales con base en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias, precepto que en la fracción IX de su apartado B prevé que en caso de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley, o sólo a la primera en términos del artículo 43, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por otra parte, de los antecedentes legislativos de los preceptos constitucionales de referencia, se advierte que el Constituyente Permanente consagró como garantía fundamental de los trabajadores la estabilidad en el empleo, con lo que privilegia la continuación de la relación del trabajo y otorga como opción para el trabajador el que reciba la indemnización legal en los casos de suspensión o cese injustificado, y por extensión a los casos de supresión de plazas, indemnización a la que podrá llegarse, en consecuencia, sólo por decisión del propio trabajador; asimismo, del precepto de la ley reglamentaria en cita también se advierte que se privilegia aún más la garantía indicada, al disponer que en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho al otorgamiento de una plaza equivalente en categoría y sueldo. En ese tenor, el artículo 42, fracción II, de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora al establecer que la relación de trabajo termina, entre otros casos, por supresión de la plaza en el presupuesto de egresos o en la ley respectiva, agregando que

el interesado podrá optar por recibir una indemnización igual a tres meses del último salario que disfrutaba, o por su colocación en otra plaza disponible, si reúne los requisitos necesarios, excede lo dispuesto tanto en el señalado numeral 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución, como en la Ley Reglamentaria de la materia, pues por un lado, la supresión misma no implica, obligatoriamente, la terminación de la relación de trabajo, ya que las normas fundamental y legal citadas privilegian la estabilidad en el empleo y, por otro, porque condiciona el otorgamiento de una plaza a que exista otra disponible y a que el interesado reúna los requisitos necesarios, lo que evidentemente es contrario a ese espíritu protector, pues el término "plaza disponible", a diferencia de "plaza equivalente" que denota igualdad en el valor, puede significar el otorgamiento de una plaza cuyas condiciones sean menores a la suprimida, o bien, si no existe al momento de la supresión, entonces conceder, obligatoriamente, la indemnización de ley. Contradicción de tesis 217/2006-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito y el entonces Quinto Tribunal Colegiado del mismo circuito, actualmente Tercero en Materias Penal y Administrativa. 21 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Óscar Zamudio Pérez.

En ese orden y con el irrestricto propósito de encaminar las normas jurídicas que rigen al Estado de Sonora por el sendero del Estado de Derecho que ante todo siempre debe de prevalecer, para que en posteriores ocasiones no se imponga la unilateral voluntad de la arbitrariedad, pero sobre todo para atenuar un poco la penuria por la que atravesó toda esa gente que aquel día de buenas a primeras se quedó sin empleo, lo procedente, por su inconstitucionalidad, es que se derogue la fracción II del artículo 42 de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora."

Derivado de lo anterior, esta Comisión somete a consideración del pleno de este Poder Legislativo el presente dictamen, mismo que fundamos bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- Es facultad constitucional y de orden legal de los diputados al Congreso del Estado, iniciar ante este órgano legislativo, las leyes, decretos o acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito jurisdiccional del Estado, atento lo

dispuesto por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

SEGUNDA.- Conforme al orden jurídico local, es potestad constitucional exclusiva de este Poder Legislativo aprobar toda clase de leyes, decretos y acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito territorial del Estado, siendo materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general, de decreto la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas y de acuerdo los demás casos, por lo que en la reforma o modificación de los mismos se deberán observar los mismos trámites establecidos para su formación, lo anterior de conformidad a lo dispuesto en los artículos 52,63, 64, fracción XLIV y 136, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

TERCERA.- El Poder Legislativo del Estado tiene la atribución de velar por la conservación de los derechos de los ciudadanos y habitantes del Estado y proveer, por cuantos medios estén a su alcance, a su prosperidad general de conformidad con el artículo 64, fracción XXXV de la Constitución Política del Estado de Sonora.

CUARTA.- Es pertinente señalar que el artículo 116 de la Constitución General de la República contempla, en su fracción VI, que las relaciones de trabajo entre los gobiernos de 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 tal sentido, con fecha 27 de agosto de 1977, entró en vigor la Ley número 40 del Servicio Civil, misma que regula las relaciones de trabajo entre los poderes del Estado y los ayuntamientos con sus trabajadores.

De igual manera, el artículo primero de la ley en referencia establece que la misma es de observancia general para los trabajadores del servicio civil y para los titulares de todas las entidades y dependencias públicas en que prestan sus servicios. Asimismo, el numeral segundo de la mencionada norma define el término “Servicio Civil” como el trabajo que se desempeña en favor del Estado, de los municipios, de las siguientes instituciones: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia; así como de los otros organismos descentralizados, cuando el ordenamiento jurídico de su creación así lo disponga.

Además, resulta pertinente señala que dicho ordenamiento jurídico, en su artículo 3º, establece que se considera como trabajador del servicio civil a toda persona que preste sus servicios mediante designación legal y siempre que sus retribuciones estén consignadas en los presupuestos respectivos o se paguen con cargo a alguna de sus partidas. De igual forma, se contempla que existen dos tipos de trabajadores, los de confianza y los de base, para lo cual el diverso artículo 5º de la multireferida norma establece quiénes se consideran trabajadores de confianza y, el numeral 6º por exclusión, señala que los trabajadores que no se encuentre contemplados en el mencionado artículo 5º se considerarán como de base y, por ello, no podrán ser removidos de sus cargos sin causa justificada.

Respecto a esto último, la propia norma en referencia contempla un capítulo VII denominado “De la Terminación de la Relación del Servicio Civil”, éste se integra por el artículo 42, dentro del cual se consigna que dicha relación se termina por renuncia del trabajador legítimamente aceptada; por la supresión de su plaza en el Decreto

del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado o en la Ley respectiva, caso en el cual el interesado podrá optar por su indemnización igual a tres meses del último salario que disfrutaba o su colocación en otra plaza disponible, si reúne los requisitos necesarios; por conclusión del término señalado en el nombramiento o de la obra determinada para la que fue contratado el trabajador; por muerte del trabajador; por incapacidad permanente del trabajador, que le impida el desempeño de sus labores o por resolución firme del Tribunal, en los casos que se señalan en el artículo en comento.

Ahora bien, la iniciativa materia del presente dictamen tiene como finalidad eliminar la facultad del Ejecutivo del Estado de poder terminar la relación de trabajo con los trabajadores del servicio civil en la Entidad, mediante la supresión de su plaza en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado o en la Ley respectiva, situación que se encuentra prevista en la fracción II del citado artículo 42 de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora.

La viabilidad de la iniciativa en estudio la sustenta la exlegisladora en la jurisprudencia 2a./J. 33/2007 denominada: "***PLAZAS. EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA, RELATIVO A LA SUPRESIÓN DE AQUÉLLAS, EXCEDE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 123, APARTADO B, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO."***. La referida tesis jurisprudencial previene que la fracción II del artículo 42 de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora excede lo dispuesto tanto en el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Méxicanos, como en la Ley Reglamentaria de la materia, pues por un lado, la supresión misma no implica, obligatoriamente, la terminación de la relación de trabajo, ya que las normas fundamental y

legal citadas privilegian la estabilidad en el empleo y, por otro, porque condiciona el otorgamiento de una plaza a que exista otra disponible y a que el interesado reúna los requisitos necesarios, lo que evidentemente es contrario a ese espíritu protector, pues el término "plaza disponible", a diferencia de "plaza equivalente" que denota igualdad en el valor, puede significar el otorgamiento de una plaza cuyas condiciones sean menores a la suprimida, o bien, si no existe al momento de la supresión, entonces conceder, obligatoriamente, la indemnización de ley.

En atención a esto último, esta Comisión considera procedente modificar los términos de la iniciativa en resolución, ya que como ha quedado establecido en párrafos precedentes, dicha disposición ha sido tema de análisis en una de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual ha derivado de una contradicción de criterios entre tribunales de colegiados de circuito pertenecientes al propio Poder Judicial Federal y se ha resuelto la inconstitucionalidad de la citada fracción II del artículo 42 de la Ley del Servicio Civil, por ir más allá de lo que establece el citado artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que quienes integramos esta Comisión estimamos que en lugar de eliminar la fracción, se debe reformar la citada disposición, a efecto de que se establezca que cuando se dé la terminación de la relación del servicio civil con un trabajador por el hecho de haberse suprimido su plaza en el presupuesto de egresos o en la ley respectiva; el trabajador puede optar por su indemnización igual a tres meses del último salario que disfrutaba o su colocación en otra plaza equivalente, como lo señala la jurisprudencia citada con antelación.

Por tales motivos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del pleno el siguiente proyecto de:

D E C R E T O

QUE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la fracción II del artículo 42 de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 42.- …

I.- …

II.- Por supresión de la plaza en el presupuesto de egresos o en la ley respectiva; el interesado podrá optar por su indemnización igual a tres meses del último salario que disfrutaba o su colocación en otra plaza equivalente a la suprimida;

III a V.- …

a) al o) …

…

T R A N S I T O R I O

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Finalmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se solicita que el presente dictamen sea considerado como de obvia resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 08 de junio de 2010.

C. DIP. BULMARO ANDRÉS PACHECO MORENO

C. DIP. FAUSTINO FÉLIX CHAVÉZ

C. DIP. ROBERTO RUIBAL ASTIAZARÁN

C. DIP. DAMIÁN ZEPEDA VIDALES

C. DIP. JESÚS ALBERTO LÓPEZ QUIROZ

C. DIP. DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO

C. DIP. OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA

C. DIP. JOSÉ GUADALUPE CURIEL

C. DIP. CÉSAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ