

OPINIÓN JURÍDICA

Silao de la Victoria, Guanajuato. **25 de mayo de 2022.**

En seguimiento a la iniciativa con proyecto de decreto, por el cual se propone **la adición del artículo 12 bis; de una fracción VII al artículo 13, una fracción VI al artículo 42, una fracción XII y una fracción XIII al artículo 46; y la reforma a la fracción V del artículo 49 y a la fracción I del artículo 53, todos de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios**, se señala lo siguiente:

MARCO LEGAL

ÚNICO. Atribución para emitir opiniones jurídicas. El Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción XVI del artículo 25 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato* (en adelante la *Ley Orgánica del Tribunal*) está facultado para emitir opinión jurídica de iniciativas o proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado, que sean considerados para efectos de iniciativa.

En atención a lo anterior, los comentarios que integran el presente documento solo constituyen la opinión jurídica de este Órgano Jurisdiccional, en función de los alcances y efectos que se pretenden dar a la iniciativa.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica. El 2 de mayo de 2022, se tuvo por recibida la Iniciativa –referida en el proemio del presente– en la Secretaría General de Acuerdos, para efecto de opinión jurídica de este Tribunal.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. Con fundamento en el artículo 27 fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal, por parte de la Secretaría General de Acuerdos de dicho Órgano de Justicia, se listó como asunto general la petición referida en el punto que antecede para los efectos conducentes.

TERCERO. Vista al Pleno del Tribunal. Posteriormente, en la Sesión Ordinaria número 17, celebrada el 4 de mayo de la presente anualidad, se dio cuenta al Pleno del Tribunal, y se remitió un tanto de la Iniciativa a los Magistrados que lo integran, para efecto de recabar sus consideraciones, y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 27 fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal; en consecuencia se conformó la actual **opinión jurídica**.

Por lo que, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los Magistrados de cada una de las Salas de este Órgano de Justicia, mediante Sesión Ordinaria de Pleno número 20, celebrada el 25 de

mayo de 2022, el Pleno, por conducto de la Presidencia de este Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica sobre la iniciativa de **adición del artículo 12 bis; de una fracción VII al artículo 13, una fracción VI al artículo 42, una fracción XII y una fracción XIII al artículo 46; y la reforma a la fracción V del artículo 49 y a la fracción I del artículo 53, todos de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios**, y que en lo esencial hace referencia a los argumentos que a continuación se exponen:

-DEL CONTENIDO DE LA INICIATIVA-

Respecto a la exposición de motivos:

El grupo parlamentario promovente manifiesta que, *en las últimas décadas una serie de transformaciones en los mercados de trabajo de todo el mundo, impulsadas principalmente por el neoliberalismo, se han traducido en un deterioro de las condiciones laborales de la mayoría de las y los trabajadores. Esto, ha constituido una clase social de trabajadores precarizados, que en un contexto de escasa certeza jurídica se ven vulnerados en cuanto al acceso a derechos fundamentales, entre los que se encuentran: el derecho de toda persona a un mundo laboral libre de violencia y acoso de cualquier tipo, incluyendo aquellos originados por razón de género.*

Si bien como se menciona en la iniciativa dichas transformaciones económicas contribuyen a la precarización del trabajo y consecuentemente en la vulneración de derechos fundamentales, dicha *precarización* no depende única y exclusivamente de lo anterior. Además que la exposición de motivos no es clara en vincular de manera específica la supuesta causa con la consecuencia inmediata que se trata de resolver (violencia de

género), por lo que se considera pertinente ahondar en los aspectos jurídicos y sociológicos que han perpetuado a través de los años dichos comportamientos, todo ello, con el objetivo de brindar un panorama sistémico respecto al tema.

En cuanto a la propuesta de reforma, en lo general:

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la violencia como el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, contra otra persona, un grupo o una comunidad y tiene como consecuencia la probabilidad de daño psicológico, lesiones, la muerte, privación y/o mal desarrollo¹.

Dicha definición abarca diferentes formas de violencia, entre ellas, la violencia laboral, la cual reconoce como un asunto de «salud pública» que debe ser atendido y prevenido por los Estados.

En el ámbito internacional el Convenio sobre la violencia y el acoso, núm. 190² y la Recomendación que lo acompaña núm. 206, adoptados en junio de 2019, en la Conferencia del Centenario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), son las primeras normas internacionales que establecen cabalmente un marco común para prevenir y abordar la violencia y el acoso, desde un enfoque inclusivo, integrado y tomando en cuenta las consideraciones de género.

¹ Prevención de la violencia. Organización Mundial de la Salud (OMS). Obtenido el 15 de mayo de 2022 de <https://www.paho.org/es/temas/prevencion-violencia>.

² Convenio 190. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Obtenido el 15 de mayo de 2022 de <https://c190.lim.ilo.org/#enlaces-de-interes>.

Dicho convenio incluye por primera vez en el derecho internacional, el reconocimiento específico del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso; y establece la obligación de respetar, promover y asegurar el disfrute de dicho derecho.

Inicialmente, el **artículo 1** de ese convenio establece la primera definición internacional de violencia y acoso en el mundo del trabajo, como *“un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género”*.

En cuanto al *alcance de la protección*³, este se aplica a todos los sectores sean públicos o privados, pertenecientes a economías formales o informales y señala como sujetos del convenio a los trabajadores asalariados, personas que trabajan —cualquiera que sea su situación contractual—, personas en formación —incluidos los pasantes y aprendices—, los trabajadores despedidos, voluntarios, personas en busca de empleo o postulantes al mismo.

Reconoce la naturaleza diversa y cambiante de los espacios laborales, en este sentido, en el **artículo 3** se prohíbe todo acto violento que ocurra *«durante el trabajo, en relación con el trabajo o como*

³ *Ibidem*, Artículo 2.

resultado del mismo», es decir, en los lugares donde se paga al trabajador, descansa, come, hace uso de instalaciones sanitarias, en los desplazamientos, viajes, eventos, alojamientos, incluso en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo.

Establece un enfoque «*inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género*»⁴:

Inclusivo.- debido a que establece un alcance amplio de protección.

Sustentado.- en que toda persona tiene derecho a un mundo laboral libre de violencia y acoso;

Integrado.- porque busca prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, abordando todos los ámbitos; y

Con enfoque que toma en cuenta las consideraciones de género.- porque reconoce a las mujeres como sujetos particularmente vulnerables a la violencia y el acoso.

En virtud del Convenio, los Estados parte tienen la obligación de definir y prohibir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo en cada una de sus legislaciones⁵ y adoptar las medidas apropiadas para prevenirlos. Resulta claro entonces, que la inspiración del artículo 12 bis propuesto, y de la reforma en general toma su inspiración directamente del citado instrumento internacional. Por lo que se considera viable la implementación de la propuesta.

⁴ *Ibidem*, Artículo 4,2.

⁵ *Ibidem*, 5 Artículos 4,2, a y Artículo 7.

En cuanto a la propuesta de reforma, en lo particular:

Respecto al artículo 12 bis, se considera:

En primer lugar, es necesario señalar que, la ubicación del artículo 12 bis, no se considera la idónea, pues el TÍTULO PRIMERO de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios refiere a las disposiciones de aplicación general de esa Ley, y no a conductas u obligaciones específicas de los sujetos previstos en dicho ordenamiento.

Será necesario atender a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 1 establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas **gozarán de los derechos** humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección(...). Y a lo establecido por el numeral 123, del mismo ordenamiento, que reconoce a las personas el derecho al trabajo digno.

Además, atendiendo al citado artículo, debería de establecerse clara y precisamente que los trabajadores y trabajadoras al servicio del estado **tienen derecho a una vida laboral libre de violencia y acoso de cualquier tipo, incluyendo aquellos originados por razón de género.** Y

separar cada uno de los artículos según su temática, tal como aparece en el Convenio sobre la violencia y el acoso, núm. 190.

Por lo anterior, se propone que dicho artículo se ubique al final de las consideraciones generales de los derechos y las obligaciones de los trabajadores, en su caso, quedando como un artículo 15 Bis. Y adicionar los artículos 15 Ter, y 15 Cuater.

Además de lo anterior, si bien la primera parte del artículo 12 bis reproduce fielmente lo establecido por el artículo 1o del *Convenio sobre la violencia y el acoso, núm. 190*, también se recomienda tomar en cuenta lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 3º bis, que presenta un protocolo contra el hostigamiento y/o acoso laboral, **en donde se menciona de forma clara la diferencia entre hostigamiento y acoso sexual**⁶, siendo la existencia o no de una relación de subordinación entre la víctima y el agresor la principal diferencia.

A diferencia de la mencionada Ley Federal del Trabajo, en este artículo 12 bis, aparece lo que se debe entender por violencia y acoso, en lo que pareciera ser parte de una definición, sin embargo, siguiendo con la lectura del artículo, podemos ver que se trata de explicar un concepto compuesto, es decir, **lo que debemos entender**

⁶ Ley Federal del Trabajo. Artículo 3º bis Para efectos de esta Ley se entiende por:

- a) Hostigamiento, el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas; y
- b) Acoso sexual, una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

por violencia y acoso en el ámbito laboral; sin que se haga diferencia entre acoso u hostigamiento y sin que se integre la expresión de la **circunstancia de lugar o el ámbito espacial a que se refiere.**

En consecuencia, respetuosamente se propone la siguiente redacción:

Artículo 15 bis. Los trabajadores y trabajadoras al servicio del estado tiene derecho a una vida laboral libre de violencia y acoso de cualquier tipo, incluyendo aquellos originados por razón de género. Los sujetos a esta ley deberán garantizar en todo momento el respeto a estos derechos.

Artículo 15 ter. Para efectos de esta Ley, en el ámbito laboral, se entiende por:

Violencia: cualquier comportamiento, práctica, o amenaza estos, que tenga por objeto, que cause o sea susceptible de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, ya sea que se manifieste una sola vez o de manera repetida; incluyendo la violencia y el acoso por razón de género.

Acoso: una forma de violencia en la que, exista o no subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder, que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

Artículo 15 cuater. La violencia y el acoso **en el ámbito laboral** se entenderán realizados cuando se cometan, entre otros, en los siguientes espacios:

a) - f) ...

Respecto del **artículo 46:**

Se recomienda igualmente integrar la expresión de la circunstancia de lugar o el ámbito espacial a que se refiere para quedar:

Artículo 46: Son obligaciones de los titulares...

I-XI...

XII. Establecer medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso **en el ámbito laboral**, así como establecer mecanismos de control de la aplicación, seguimiento y fortalecimiento de dichas medidas;

(...)

Finalmente, tanto la *Organización Mundial de la Salud*, como el *Convenio sobre la violencia y el acoso, (núm. 190) de la Organización Internacional del Trabajo*, también plantean la implementación de vías de recurso y reparación eficaz como un aspecto fundamental en los casos de violencia y acoso una vez ocurridos y con el fin de evitar que vuelvan a ocurrir.

La armonización de los ordenamientos jurídicos constituye un pilar fundamental para asegurar la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Por ello, se considera pertinente profundizar en el establecimiento de los mecanismos necesarios que proporcionen

orientación, recursos u otras herramientas a las organizaciones, empleadores y empleados y con ello, poder garantizar que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo se aborden desde las políticas nacionales pertinentes.

Dado que la violencia y el acoso no ocurren de manera singular, las medidas de prevención, identificación, castigo y reparación deben incluir la identificación y clasificación de los sectores u ocupaciones primordiales, las responsabilidades de los empleadores en los que respecta al tema, sistema de gestión de seguridad, por mencionar algunos.

Sirve de sustento lo establecido por la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato; la cual faculta al Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias a fomentar un ambiente laboral en la administración pública libre de discriminación, riesgos y violencia laboral, así como establecer condiciones, mecanismos e instancias para detectar, atender y erradicar las conductas que puedan constituir violencia contra las mujeres en el lugar de trabajo.

Además, desde el año 2007 el Instituto para las Mujeres Guanajuatenses IMUG ha llevado a cabo procesos de capacitación y sensibilización al funcionariado estatal en materia de prevención y atención de violencia en los ámbitos laborales. En el año 2013 el IMUG con apoyo de recursos federales del Programa para el Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género del Instituto Nacional

de las Mujeres, elaboró el Modelo de prevención, atención y sanción del acoso y hostigamiento sexual en ámbitos laborales para el estado de Guanajuato, el cual se ha venido implementando en diversas dependencias estatales, y que puede tomarse en cuenta para ampliar el espectro de garantías de protección a una vida laboral libre de violencia.

