

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 5 cinco de enero de 2021 dos mil veintiuno.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación toca **163/20 PL**, interpuesto por la apoderada legal de la persona moral «*****», en contra del acuerdo dictado por el Magistrado de la Segunda Sala, en el proceso número *****, en que se desechó la demanda.

TRÁMITE

I. Interposición. El 27 veintisiete de febrero de 2020 dos mil veinte, fue presentado el recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 2 dos de julio de 2020 dos mil veinte, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 17 diecisiete de agosto de 2020 dos mil veinte, se acordó remitir los autos al ponente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato; 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción I, inciso a) 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 2 dos de julio de 2020 dos mil veinte.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. La recurrente invoca textualmente lo siguiente:

PRIMERO. El H. Magistrado (...) al resolver como lo hace deja a mi representada en un completo estado de indefensión al desechar la demanda, violentando (...) los siguientes artículos (...) 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...), en su fracción VII (...) dentro de la resolución que se impugna mediante demanda que se desecha si bien el fondo de dicha resolución se motiva y fundamenta en la Ley Federal del Trabajo el procedimiento que siguió la autoridad para llegar a tal determinación lo fundamento en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato, como se desprende de la resolución de fecha once de enero de dos mil

diecinueve emitida por la Dirección de Inspección del Trabajo, que aunado a lo anterior es una autoridad estatal, por lo tanto, la competencia para conocer de las resoluciones que imponga dicha autoridad es ante este H. Tribunal (...) en consecuencia aplicó inexactamente el numeral antes mencionado...

SEGUNDO. El H. Magistrado (...) al resolver como lo hace deja a mi representada en un completo estado de indefensión al desechar la demanda, toda vez que del considerando cuarto de la resolución que se impugna mediante la demanda que se desecha (...) En toda resolución de carácter administrativo, es deber de la autoridad indicar cuales son los medios de defensa para el gobernado ante el acto de autoridad impuesto y como se desprende de la resolución recurrida, la autoridad que emitió dicho acto señala de manera expresa que la competencia a fin de dirimir y acceder a la justicia administrativa es de conformidad a la legislación estatal aplicable, es decir, que es de competencia estatal y es un acto en el cual evidentemente está en controversia la administración pública estatal y mi representada, si bien, la fundamentación para determinar la multa es un ordenamiento federal, el procedimiento con el que se desahogó el trámite de mismo fue con legislación estatal mediante una autoridad estatal, por tanto, claro que la competencia para conocer de la demanda que interpuso mi representada, no es improcedente, ya que la misma autoridad que emite la resolución impugnada acepta la competencia de este H. Tribunal para conocer de la impugnación tal y como se desprende del considerando quinto (...) y además indica que lo recaudado por dicha multa deberá de ser integrado al erario mediante la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, de lo que se desprende que es competencia estatal la resolución que emitió la autoridad demandada y es un acto en el cual evidentemente está en controversia la administración pública estatal y mi representada por lo tanto, es claro el agravio que se ocasiona a mi representada al desechar la demanda y dejar de observar la sumisión expresa que hace la autoridad demandada al presente Tribunal...

TERCERO. H. Magistrado (...) al resolver como lo hace deja a mi representada en un completo estado de indefensión al desechar la demanda y no remitir los autos al Tribunal competente causando

agravio a mi representada al aplicar inexactamente la tesis (...) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AUNQUE DECLARE SU INCOMPETENCIA CONSTITUCIONAL EN RAZÓN DE LA VÍA Y DEL FUERO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE NULIDAD, CARECE DE FACULTADES PARA REMITIR LOS AUTOS RESPECTIVOS AL TRIBUNAL QUE ESTIME COMPETENTE (...) no podemos dejar de observar el derecho de acceso a la jurisdicción y de acceso a la justicia como derechos humanos fundamentales y que se debe de regir en cualquier materia, ya que se trata de principios fundamentales...

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los disensos expuestos por la recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1.***** quien se ostenta con el carácter de apoderada legal de la persona moral *****, presentó demanda de nulidad, la cual le tocó conocer a la Segunda Sala del Tribunal.

2. Seguida la secuela procesal mediante acuerdo de 17 diecisiete de enero de 2020 dos mil veinte, el Magistrado de la Segunda Sala de este Tribunal, desechó la demanda, por notoriamente improcedente.

3. Ante ese panorama, quien representa a la parte actora, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

QUINTO. Estudio. Los agravios se analizarán de manera conjunta, al encontrarse relacionados. Ello, de

conformidad con lo establecido en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO¹**». Así, este Pleno considera **infundados** tales disensos, para revocar el acuerdo que se recurre, por los siguientes motivos y fundamentos.

En esencia, señala quien recurre que el acuerdo emitido le causa perjuicio, pues contrario a la determinación del Magistrado de la Segunda Sala, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, sí tiene competencia para conocer de la resolución emitida el 11 de enero de 2019 dos mil diecinueve, por la Dirección de Inspección del Trabajo, pues es una autoridad estatal, continúa manifestado quien recurre, que la propia demandada en la resolución controvertida de manera expresa le señaló que la competencia a fin de dirimir y acceder a la justicia administrativa es de conformidad a la legislación estatal aplicable, es decir, autoridades del estado, si bien, la fundamentación para determinar la multa es un ordenamiento federal, el procedimiento con el que se desahogó el trámite del mismo fue con legislación estatal mediante una autoridad estatal; finalmente, arguye quien recurre, que con el desechamiento de la demanda se vulnera su derecho de acceso a la justicia, como derecho humano fundamental que debe regir en cualquier materia.

Tal como lo resolvió el Magistrado de la Segunda Sala, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de

¹Registro: 167961, Tesis VI.2o.C. J/304, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente a la Novena Época, tomo XXIX, de Febrero de 2009 dos mil nueve, visible a página 1677.

Guanajuato, **no tiene atribuciones** para conocer del asunto planteado, en principio así fue resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia por contradicción número 2ª./J.22/2015 (10ª), publicada el viernes 8 de mayo de 2015 de dos mil quince, quien en torno al tema materia de debate determino de manera general que el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir leyes que organicen el trabajo entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, en general, de todo contrato de trabajo, en las que se prevean condiciones mínimas de contratación, así como el otorgamiento de prestaciones de seguridad social que garanticen respeto a la dignidad de las personas.

Continúa precisando que la fracción XXXI de dicho precepto constitucional establece que la aplicación de las leyes del trabajo que se emitan en términos de esa norma corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero siempre serán de competencia exclusiva de las autoridades federales los asuntos relativos a las ramas industriales y de servicios y a las empresas que ahí se establecen.

El último párrafo del apartado A del artículo 123, también precisa que serán competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos que

hubieran sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, obligaciones patronales en materia educativa y las relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Como se ve, la norma constitucional regula el ámbito de aplicación de las leyes laborales reservando a la Federación la competencia exclusiva de las materias ahí precisadas.

Esto es, conforme a dicha norma, tanto las autoridades locales como las federales pueden aplicar las leyes de trabajo que sean expedidas por el Congreso de la Unión para regular las condiciones mínimas de contratación y el otorgamiento de prestaciones de seguridad social que garanticen el respeto a la dignidad de las personas; sin embargo, las locales no podrán aplicar las que se refieren a la competencia exclusiva de la Federación.

En esta tesitura la Dirección de Inspección del Trabajo del Estado de Guanajuato es la unidad administrativa de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social de la Secretaría de Gobierno de esa entidad que tiene a su cargo los asuntos que competen en materia de trabajo al titular del Ejecutivo Estatal, como es la vigilancia de la estricta aplicación y observancia de las leyes y reglamentos en materia laboral a que se refiere el apartado A del artículo 123 constitucional.

Para desempeñar las funciones que tiene a su cargo, la Dirección de Inspección del Trabajo cuenta con la facultad de

practicar visitas e inspecciones a las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo y, en caso, de detectar infracciones a la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y demás disposiciones, podrá tramitar y resolver los procedimientos administrativos que al efecto se instauren.

Así la Dirección de Inspección del Trabajo del Estado de Guanajuato, tiene competencia para vigilar e inspeccionar que las empresas y establecimientos privados apliquen las leyes en materia laboral a que se refiere el apartado A del artículo 123 constitucional, excepción hecha por supuesto de aquellos casos de competencia exclusiva de las autoridades federales.

En el caso que nos ocupa la Directora de Inspección del Trabajo del Estado de Guanajuato, actúa con la facultades que le otorga la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones², como autoridad administrativa del Estado de Guanajuato competente para vigilar, inspeccionar y, en su caso sancionar, las violaciones a las leyes en materia laboral, por lo que en ejercicio de las mismas impuso una multa a la empresa actora.

Por su parte, el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo³, establece que la imposición de sanciones por el

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 diecisiete de junio de 2014 dos mil catorce.

³ Artículo 1008.- Las sanciones administrativas de que trata este Título serán impuestas, en su caso, por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados o por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, quienes podrán delegar el ejercicio de esta facultad en los funcionarios subordinados que estimen conveniente, mediante acuerdo que se publique en el periódico oficial que corresponda.

incumplimiento de la normativa administrativa en materia de trabajo, sólo está encomendada **al Secretario del Trabajo y Previsión Social, a los gobernadores** y al jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), **quienes podrán delegar esas atribuciones en otras autoridades subalternas**, mediante acuerdos publicados **en los correspondientes Periódicos Oficiales**, **regla que** está igualmente prevista en el artículo 5, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que autoridades diferentes del legislador (particularmente el Ejecutivo Federal), instauren otras autoridades con competencias definidas en normas de carácter orgánico pues, se insiste, de conformidad con el artículo 524 de esa Ley, el Legislador reconoce la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Federal, mediante la facultad reglamentaria, emita una norma jurídica de carácter orgánico, a través de la cual asigne a las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las atribuciones necesarias para el desarrollo de las facultades previstas en la ley.

Lo anterior, porque el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, contiene la facultad originaria del secretario del Trabajo y Previsión Social para imponer sanciones a las infracciones previstas en el título dieciséis de esa norma, mientras que el numeral 30, fracciones II, IV, V, VII y XIV, del Reglamento Interior de la referida Dependencia, de manera literal establece:

Artículo 30. Las Oficinas de Representación Federal del Trabajo en las entidades federativas, para la realización de sus actividades tendrán la estructura que el Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determine, previa autorización presupuestaria y organizacional, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. **Las Oficinas de Representación Federal del Trabajo tienen, en el ámbito territorial que les compete, las atribuciones siguientes:**

(...)

II. Instaurar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas, así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por México, así como imponer las sanciones correspondientes en caso de violación a las disposiciones que contengan dichos ordenamientos. Las atribuciones señaladas incluyen las de firmar emplazamientos, acuerdos, resoluciones y demás actuaciones inherentes a dichos procedimientos;

(...)

IV. Representar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la defensa de sus intereses jurídicos ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa e interponer los recursos procedentes en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo;

V. Aplicar los lineamientos generales, criterios, protocolos y reglas que en materia de inspección le sean turnados por la Unidad de Trabajo Digno;

VII. Programar, ordenar y firmar las órdenes de visita de inspección y, por conducto de los inspectores federales del trabajo e inspectores federales del trabajo calificados, practicar las inspecciones ordinarias y extraordinarias a los centros de trabajo ubicados dentro de su ámbito territorial, en las ramas de la actividad económica y materias competencia de la autoridad federal, así como las visitas de supervisión a los hechos asentados por dichos inspectores en las actas de inspección, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XIV. Ordenar la práctica de las diligencias de notificación derivadas de las inspecciones y de la aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral y demás que soliciten las unidades administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Unidad de Trabajo Digno;

Como puede advertirse del anterior ordenamiento, las Oficinas de Representación Federal del Trabajo, en el ámbito

territorial que les competa, tienen la atribución de Instaurar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas.

En el caso que analizamos, la Ley Federal del Trabajo constituye una norma administrativa federal, cuyo incumplimiento (invariablemente) será la justificación de la imposición de sanciones en aquellos procedimientos iniciados al amparo del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones.

Por ello, con independencia del tipo de autoridad que lleve a cabo el procedimiento fiscalizador (Estatual o Federal), lo cierto es que la sanción eventual será por infringir una norma administrativa federal, **lo cual restringe la competencia material de este Órgano Jurisdiccional y constituye un supuesto de competencia directa del Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁴.**

Así pues, no obstante que el artículo 1, segundo párrafo, del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, dispone que las disposiciones conducentes de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las leyes que regulen el procedimiento

⁴ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:...IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

administrativo de las entidades federativas, se aplicarán a los procedimientos que éste prevé, lo cierto es que la materia -fondo del asunto- seguirá siendo federal.

A mayor abundamiento, según se desprende de los artículos 1, 2 y 3 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, rige en todo el territorio nacional y tiene por objeto reglamentar la Ley Federal del Trabajo, en relación con el procedimiento para promover y vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y la aplicación de sanciones por violaciones a la misma en los centros de trabajo; y su aplicación corresponde tanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como a las autoridades de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Ahora bien, por autoridad del trabajo, debemos entender a todas las dependencias o unidades administrativas, Federales, Estatales y la Ciudad de México, que cuentan con facultades para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y aplicar las sanciones en los casos que procedan.

Pudiendo ser facultades directas encomendadas por el Reglamento en estudio en relación con la Ley Federal del Trabajo a las dependencias o unidades administrativas Estatales, o haber sido encomendadas a éstas derivado de los eventuales convenios de coordinación, auxilio y unificación de criterios, programas, sistemas y

procedimientos de Inspección y aplicación de sanciones que permitan la adecuada vigilancia y cumplimiento de los preceptos jurídicos en materia de trabajo, celebrados con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por su parte, el artículo 529, primer párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, dispone que “...*En los casos no previstos por los artículos 527 y 528, la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades de las Entidades Federativas....*”; esto es, define la competencia para la aplicación de las disposiciones laborales de manera excluyente; no pasa inadvertido que el artículo 1, segundo párrafo, del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, la disposición aplicable de manera supletoria es el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo cierto es que el fondo de la fiscalización y materia de la posible sanción, sigue siendo con relación a una norma administrativa de carácter federal, como lo es la Ley Federal del Trabajo.

En el caso de Guanajuato, el artículo 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, señala:

Artículo 90. La Dirección de Inspección del Trabajo tiene las siguientes facultades:

- I. Realizar inspecciones en materia laboral, en los centros de trabajo de competencia local para vigilar, a través de los inspectores que le están adscritos, que se cumplan con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y la normatividad laboral que resulte aplicable, levantando el acta de inspección correspondiente;
- II. Revisar las actas derivadas de las inspecciones y, en su caso, calificar las violaciones detectadas a efecto de instaurar el procedimiento administrativo y aplicar las sanciones que correspondan;
- III. Realizar visitas para constatar que los centros de trabajo participantes 85 en los programas de autoevaluación, den cabal cumplimiento a los mismos;

IV. Colaborar con la autoridad federal en materia de inspección del trabajo, de acuerdo a las disposiciones legales y al convenio de colaboración que al efecto se suscriba...

Como fue precisado el ordenamiento legal que rige en todo el territorio nacional y tiene por objeto reglamentar la Ley Federal del Trabajo, en relación con el procedimiento y la forma de ejercicio para la práctica de visitas de inspección y la aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral, en los centros de trabajo a que se refiere, es el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones.

Cabe señalar, a manera ilustrativa, que la Sala Regional del Centro III, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el expediente *****,⁵ vía sumaria **conoció y resolvió** el procedimiento de inspección en donde el Coordinador de Inspectores en su carácter de Director de Inspección del Trabajo de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Guanajuato, impuso una multa, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y al Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral.

Como se advierte, se trata de una multa administrativa por infracción a leyes federales impuesta por autoridades locales, a saber, el Director Inspección al trabajo, con fundamento en preceptos locales como el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Guanajuato, y el Código de Procedimiento y Justicia

⁵ Emitida el 19 diecinueve de enero de 2018 dos mil dieciocho.

Administrativa, pues ello constituye el ejercicio de facultades delegadas, pero no cambian la naturaleza del acto ni tampoco constituyen una controversia entre el particular y la administración pública de la entidad federativa.

En efecto, el cumplimiento de las normas que regulan obligaciones cuya inobservancia origina infracciones que dan origen a multas que emiten las autoridades de trabajo, son actos de naturaleza administrativa, porque regulan la situación de un particular denominado patrón, como titular de una empresa o establecimiento, frente a la administración pública, en relación con el cumplimiento de las normas derivadas del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no es su denominación la que determina su naturaleza, sino el tipo de relaciones que regulan.

Consecuentemente, no es óbice que la facultad de imponer sanciones conferida a las autoridades locales derive de lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, incisos A) y B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que lo relevante es la materia de la reclamación, esto es, que se trata de previsiones de naturaleza administrativa contenidas en leyes federales, por lo que el medio de defensa procedente es el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es así que se concluye que la atribución de Instaurar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos para

el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas, es de ámbito federal, por ello, le corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocer de dichos procedimientos.

En este orden de ideas, lo procedente es **confirmar el acuerdo de 17 diecisiete de enero de 2020 dos mil diecisiete**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se;

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo emitido el 17 diecisiete de enero de 2020 dos mil veinte, en el proceso número *****, acorde a lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución.

Notifíquese, en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; el Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la

Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el segundo de los mencionados, quienes firman⁶ con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe

Versión Pública TJA

⁶ Estas firmas corresponden al **Toca 163/20** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **5 cinco de enero de 2021 dos mil veintiuno**.