



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

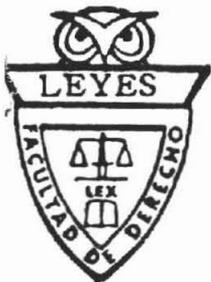
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LA PROBLEMÁTICA LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FILIMON JORDAN CARRANZA

ASESOR: DR. GERARDO VALENTE PÉREZ LOPEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.

2005

m. 347766



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

CIUDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

PRESENTE

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: FILIMÓN JORDÁN CARRANZA

FECHA: 13 SEPTIEMBRE 2005

CIUDAD

Filimon Jordan

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **JORDÁN CARRANZA FILIMÓN**, con número de cuenta 95117942, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "LA PROBLEMÁTICA LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN", bajo la dirección del Dr. GERARDO VALENTE PÉREZ LÓPEZ, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. **MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ**, en el oficio con fecha 7 de agosto de 2005., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 19 de agosto 2005.

Porfirio Marquez Guerrero

LIC. PORFIRIO MARQUEZ GUERRERO
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El alumno deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.

c.c.p.-Alumno (a).

AGRADECIMIENTOS.

A Dios

Que con su infinita gracia ha colmado de bendiciones mi vida, y con sabiduría ha permitido que pueda vencer cualquier obstáculo no importa cuan grande o difícil sea.

A mi Mamá

Mujer de firme e infranqueable voluntad que con tu ejemplo y amor, supiste encausar mis pasos y hacerme un hombre de bien, del cual puedes estar orgullosa. Te amo.

A mi Papá.

Por haberme dado la vida.

A Cris.

Hombre bueno y noble, gracias por el apoyo y confianza que me has dado, siempre serás mi ejemplo a seguir.

A ti Justino.

Con tu voluntad y constancia, me infundiste en el cariño por el Derecho, a ti te dedico este trabajo con infinita gratitud por haber depositado tu confianza en mí.

A Manuel.

Mi mejor amigo y compañero de profesión, te agradezco por ser mi hermano, y porque siempre me has comprendido, le doy gracias a Dios por tenerte, pues con tu ejemplo demostraste que querer es poder.

A Martín.

Mi hermanito consentido, que con tu paciencia y tolerancia, me has enseñado que la vida se vive con alegría, y que no importan los abatares del destino la vida se debe enfrentar con una sonrisa en los labios.

A Jahir.

Porque me has recordado que nunca se me debe olvidar el ser niño, pues una fórmula para ser feliz es vivir con sencillez y sin complicaciones.

A Carito.

Gracias a tu amistad, paciencia y comprensión a lo largo de estos años, ocupas un lugar muy especial en mi corazón. Con tenacidad, trabajo y cariño me has enseñado que lo más importante en la vida es hacer feliz a la persona que amas. Te amo por ser como eres.

A Ethel y Fabi.

Porque siempre me han visto como su hermano y en los momentos difíciles siempre estuvieron a nuestro lado compartiendo en ocasiones el pan amargo. Hagan felices a mis hermanos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mi alma mater con profundo agradecimiento, pues en tus aulas se forman hombres de bien que con nobleza y valor sirven a la Patria. Gracias por concederme el honor de ser uno de tus hijos, el cual no importa el lugar donde se encuentre siempre ha de tener sangre azul y piel dorada.

Mi Facultad de Derecho.

En donde se enseñan lo más altos y nobles valores que conforman el Derecho, y en donde la justicia como valor último y supremo justifica nuestro ejercicio profesional. Gracias por darme las herramientas para enfrentar la vida con certeza.

In memoriam.

Dr. Fernando Castellanos Tena.
Dr. Pedro Astudillo Ursua.
Lic. Román Iglesias González.
Dr. Miguel Acosta Romero.

Hombres valiosos que influyeron en mi formación profesional, enseñándome que el mejor abogado es el que es humano, estudioso, profesional y sobre todo generoso con su representado. Hombres de una sola pieza que nuestra querida Universidad sigue echando de menos.

Dr. Gerardo Valente Pérez López.

Maestro y amigo, quien me enseñó que la misión del abogado es defender a los representados con profesionalismo, ética y con valor. Maestro en toda la extensión de la palabra, gracias por brindarme la oportunidad de ser su colaborador y enseñarme la verdadera esencia del Derecho Laboral.

Lic. José Antonio Pérez López.

Maestro y amigo, quien me ha encausado en mi vida profesional enseñándome que el Derecho es un medio para lograr la felicidad y con paciencia ha sabido comprender los errores de mi inexperiencia.

Lic. Sergio Tapia Pérez.

Entrañable amigo que siempre se ha brindado con su sincera amistad poniendo siempre a disposición de los demás sus conocimientos.

A todos mis maestros.

Hombres y mujeres que desde mi niñez contribuyeron a con su granito de arena a la formación de un profesionista para nuestra sociedad.

**LA PROBLEMÁTICA LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES DEL MOVIMIENTO BUROCRATICO EN MEXICO.	
1.1 El movimiento burocrático en México a finales del siglo XX.	4
1.1.1 El estatuto de los trabajadores al servicio del Estado.	9
1.1.2 Nacimiento del apartado B del artículo 123 constitucional.	14
1.1.3 La Ley del Federal del Trabajo Burocrático.	17
1.2 Las relaciones laborales entre el Tribunal Contencioso Electoral y sus trabajadores.	19
1.3 Las relaciones laborales entre el Tribunal Federal Electoral y sus trabajadores.	24
CAPITULO SEGUNDO. CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO LABORAL BUROCRATICO.	
2.1 Diversas perspectivas de la naturaleza jurídica del Derecho Burocrático	29
a) El derecho burocrático como parte del derecho del trabajo.	34
b) El derecho burocrático como parte del derecho administrativo.	36
c) El derecho burocrático como disciplina autónoma.	42
2.2 Trabajadores de confianza al servicio del estado.	43
2.3 Trabajadores de base al servicio del estado.	50
2.4 Régimen laboral del trabajador al servicio del estado.	54
2.4.1 Funcionario público.	55
2.4.2 Empleado público.	58
2.4.3 Servidor público.	58

2.4.4 Trabajador del Poder Judicial.	59
2.5 Responsabilidades administrativas del servidor público	60

CAPITULO TERCERO. MARCO JURÍDICO QUE RIGE LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SUS TRABAJADORES.

3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	74
3.2 La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	78
3.3 El Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales.	90
3.4 Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	91
3.5 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	98

CAPITULO CUARTO. ANÁLISIS DE LA REGLAMENTACIÓN LABORAL EN EL ÁMBITO FEDERAL ELECTORAL.

4.1 Naturaleza Jurídica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	106
4.1.1 La Comisión Sustanciadora.	114
4.2 Concepto y clasificación de los conflictos laborales en el apartado B del artículo 123 Constitucional.	116
4.2.1 Económicos.	119
4.2.2 Jurídicos.	120
4.2.3 Individuales.	121
4.2.4 Colectivos.	122
4.3 Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	125
4.4. Del empleado del Tribunal Electoral.	135
4.5. Del funcionario público del Tribunal Electoral.	138
CONCLUSIONES.	142
BIBLIOGRAFÍA.	148

INTRODUCCIÓN.

Dentro de mis inquietudes académicas, destaca el estudio del Derecho del Trabajo, en razón de que es una materia que se encuentra en constante evolución ya que va de la mano de la dinámica política, económica y social de nuestro país.

En el desarrollo de esta obra el lector encontrará un estudio de la relación laboral existente entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, esperando que ésta presente rasgos importantes que aquejan a este tipo de asalariados, uno de ellos es que si bien cuentan con derecho sustantivo protector, el ámbito adjetivo aplicable para solucionar los conflictos que se susciten, inevitablemente convierte al Tribunal Electoral en Juez y parte en la solución de controversias de tipo laboral.

Lo anterior se afirma en razón de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al realizar la clasificación de los trabajadores que prestan sus servicios al Tribunal establece que todos los trabajadores del mismo son de confianza, lo que a nuestro parecer constituye el problema endémico de la relación de trabajo que existe entre dicho Instituto y sus empleados, además de que se aborda la cuestión laboral desde un punto de vista eminentemente administrativo, lo que constituye el segundo desacierto del legislador ordinario, como se verá en el desarrollo de la investigación.

En el primer capítulo se realiza un estudio de los antecedentes del Derecho Burocrático en México, en el se abordan los puntos más importantes del movimiento que le dio origen, a partir de la Constitución de 1917 y de los múltiples estatutos que trataron de regular el trabajo prestado para el Estado. Asimismo, se aborda el estudio del origen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y del nacimiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En la

parte final se realiza el análisis de los primeros Tribunales Electorales y de la situación de los trabajadores a su servicio.

En el capítulo segundo analizamos el concepto de Derecho Burocrático y los planteamientos de los autores más importantes en la materia; asimismo se plantea el estudio de la naturaleza de este derecho, buscando con ello ubicarlo en alguna rama como el derecho administrativo, el laboral o tratar de determinar si constituye una disciplina autónoma.

El análisis del régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado constituye un punto importante de este capítulo, así como las diversas denominaciones que se les ha dado a estos trabajadores. Como último apartado se estudia el concepto de responsabilidad y así como la situación en particular de los trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el capítulo tercero se estudian los diversos ordenamientos que regulan la relación de trabajo del personal del Tribunal Electoral, iniciando con nuestra Constitución, de igual forma abordamos la estructura del Tribunal de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, el Reglamento Interior del Tribunal Electoral y en último lugar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que regula los aspectos fundamentales de proceso para la solución de conflictos laborales entre el Tribunal y sus trabajadores.

El cuarto capítulo contiene un análisis pormenorizado de la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral y de la Comisión Sustanciadora encargada de realizar la instrucción del proceso encaminado a solucionar controversias de tipo laboral con sus trabajadores; asimismo se incluye un apartado encargado de revisar el proceso laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y también se toca el punto respecto de la naturaleza jurídica de éste para determinar si es competente para solucionar los conflictos laborales del Tribunal Electoral.

En los apartados finales de esta investigación se realiza un estudio de los conflictos laborales que pueden surgir entre el Tribunal Electoral y sus trabajadores al amparo de lo establecido en el artículo 123 Constitucional y la manera en como los analizan los principales estudiosos de la materia. Se concluye con la propuesta de dar un tratamiento específico a los conflictos laborales que pueden surgir entre el Tribunal Electoral y sus trabajadores, en razón de la naturaleza del conflicto y de la importancia y trascendencia que reviste la aplicación de las normas de derecho laboral burocrático.

CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES DEL MOVIMIENTO BUROCRÁTICO EN MÉXICO.

Como consecuencia del movimiento Revolucionario de 1910, se realizaron profundas reformas en el sistema constitucional de nuestro país; no obstante, aún en éstas los servidores públicos no alcanzaron la protección legal. Con el transcurso del tiempo se fueron creando diversas normas que regularon las actividades de este sector laboral, denominando a esta actividad como servicio civil, función pública, trabajo burocrático, hasta que hoy día se les conoce como servicio público, connotación poco favorable en nuestro punto de vista como lo señalaremos en líneas posteriores.

1.1. Movimiento burocrático en México a finales del siglo XX.

El movimiento burocrático en México, en la última parte del siglo veinte, se caracterizó por ser un derecho variante y sumamente evolutivo; en efecto, aún y cuando desde el principio de lo que hoy entendemos como Función Pública, algunos autores consideran que se tuvo presente la situación jurídica de aquellas personas que prestaban sus servicios al Estado, que no se les llamó "trabajadores", porque en un inicio no se consideraba que existiera una relación laboral entre éstos y el Estado.

Nuestra Carta Magna, promulgada el 5 de febrero de 1917, como anota el Doctor José Dávalos, *es la primera vez en la historia de las Constituciones del mundo en la que se afirman los puntos básicos de la reglamentación de los derechos de los trabajadores, siendo esto reflejo de la lucha armada iniciada en 1910, plasmada en el artículo 123 constitucional.*¹

Respecto al comentario anterior, cabe mencionar que los trabajadores del Estado alcanzaron reconocimiento tutelar de la Constitución hasta la adición del

¹ DÁVALOS MORALES, José.- CONSTITUCIÓN Y NUEVO DERECHO DEL TRABAJO.-Porrúa, México. 1988.-pagina 46,47.

apartado B del artículo 123 del 5 de diciembre de 1960, y no antes pues debemos de atender al momento histórico al cual pertenece la redacción de la propia Constitución, en la cual por la lucha armada, el país se encontraba en una etapa de caos y descontrol por la lucha. Por lo tanto, no creemos posible que se haya contemplado la regulación de la relación laboral de los servidores públicos en la redacción original del artículo 123 constitucional, dado que dicho artículo se busco proteger a la clase obrera, y no a los trabajadores como el día de hoy conocemos a la acepción genérica de trabajador.

Como antecede de lo antes dicho tenemos que en el noveno párrafo del proyecto elaborado por los Diputados constituyentes Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora dice *"El descanso dominical es obligatorio, en los servicios públicos, que por su naturaleza no deben de interrumpirse, la ley reglamentaria determinara el día de descanso que semanalmente corresponderá a los trabajadores"*.²

Del párrafo transcrito debemos rescatar el término "servicios públicos", que muchos autores han considerado que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado, lo que desde nuestro punto de vista es incorrecto pues, los servicios públicos son las actividades que presta el estado de manera directa o a través de particulares, como los transportes, comunicaciones, de gas, de hospitales, los de cementerios entre otros, por tal motivo consideramos que el legislador no incluyó a los trabajadores al servicio del estado en la regulación del trabajo del artículo 123 constitucional, esto se afirma en razón de que de la redacción original se advierte que:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán de expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, y de manera general todo contrato de trabajo".

² Citado por. MORALES PAULIN, Carlos A. DERECHO BUROCRÁTICO Porrúa, México. 1995. pág. 43

De manera optimista podríamos pensar que genéricamente contempla todo tipo de relación de trabajo, por lo que podría incluirse en la especie la relación laboral de los trabajadores del estado, pero del texto original se desprende que se busca la protección de la clase obrera y jornaleros preponderantemente, y como lo hemos dicho la situación del país era crítica, aún a pesar de la desafortunada reglamentación en la especie de los principios que se plasmaron en la ley del trabajo de 1931 que de manera tajante como lo veremos excluyeron a los mencionados trabajadores, pues no se pensó en aquél momento en la protección de tales personas que ni siquiera se les consideraba como trabajadores.

Una vez elevado a rango Constitucional el Derecho del Trabajo, se facultó a las legislaturas de los estados para legislar sobre el particular, por lo que de 1918 a 1928, se promulgaron diversas leyes locales, siendo la primera la del Estado de Veracruz, misma que se convirtió en un modelo para las leyes restantes y constituyéndose en el principal precedente de la Ley Federal del Trabajo de 1931, por desgracia, esto en nada favoreció a quienes prestaban sus servicios al estado pues a pesar de lo que se ha argumentado, todos estos ordenamientos locales excluyeron de su reglamentación a los mencionados trabajadores.

Con el tiempo y ante la diversidad de criterios de las legislaciones locales, se propuso, debido a su importancia, la federalización de la norma laboral, lo cual se dio una vez que se aprobó la reforma de la fracción X del artículo 73 Constitucional, que autorizaba al Congreso de la Unión a legislar en materia de trabajo, iniciándose así el proceso legislativo, para la creación de la Ley Federal del Trabajo, en la que se procuraría remediar las injusticias de la que había sido objeto la clase trabajadora, de tal forma se dieron diversos proyectos de ley, para que diera como resultado la ley de 1931.

El 15 de noviembre de 1928, se elaboró un proyecto denominado "Código Federal del Trabajo", que no tuvo vigencia alguna. El 6 de septiembre de 1929, se publicó la reforma constitucional, para que casi inmediatamente se enviara un

proyecto de ley al Poder Legislativo, mismo que tenía diversos inconvenientes como la sindicalización única, por lo que tampoco tuvo éxito.

Dos años después, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo proyecto creándose así la primera Ley Federal del Trabajo, la que se aprobó y promulgó el 18 de agosto de 1931.

En este orden de ideas es evidente que la protección de los derechos laborales de los trabajadores del estado quedaron enunciados y reglamentados en diversos proyectos de ordenamientos legales de derecho civil, más no de tipo laboral, pero hasta ese momento no se había consagrado la protección de esta clase de trabajadores a nivel Constitucional de tal suerte, anota Gabino Fraga, que fue *“hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos, el cinco de diciembre de 1938, el régimen de la función pública, o sea el régimen de la relación entre el Estado y sus servidores, no llegó a definirse legalmente salvo algunos casos especialmente reglamentados”*³ De lo que se desprende, que aún no se había incorporado al texto constitucional la situación jurídico laboral de los trabajadores del estado.

Las fracciones II, III y IV del artículo 89 Constitucional facultaron al Presidente de la República para nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República y al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no estaba determinado de otro modo en la propia Constitución o en las leyes de carácter secundario.

Como lo menciona el maestro Gabino Fraga *“el artículo 5º constitucional estableció la necesidad del concurso de voluntades para crear la relación del servicio ya que como lo establecía la Constitución nadie puede ser obligado a*

³ FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 38ª ed, Porrúa, México. 1998 pág134.

*prestar trabajos personales...sin su pleno consentimiento*⁴ aún cuando el patrón sea el Estado esta obligado a respetar los derechos laborales de los trabajadores que le prestan sus servicios, dejando en evidencia la necesidad de dar protección jurídica a las personas que laboraban para el estado, la cual era en el mejor de los casos consagrada en algún reglamento interno o alguna disposición que regulaba al servicio civil.

Los empleados públicos no fueron contemplados en el texto original de la Ley Federal del Trabajo de 1931 pues las relaciones entre el estado y sus trabajadores se regiría por los ordenamientos civiles que expedieran los diversos órganos de gobierno en sus tres niveles, de esta forma el legislador reconocía que efectivamente toda ley laboral se fundamentaba en los principios del artículo 123 pero que dada la naturaleza de las instituciones públicas sus empleados debían de gozar de una legislación propia en virtud de consistir el empleo público en un trabajo que hoy identificamos como especial.

En forma adicional, podemos señalar que desde que se creó el concepto moderno de Estado por Luis XIV, surgió el termino de burócrata, y del cual al hacer su análisis etimológico, se desprende su composición por las acepciones *buro* que significa escritorio y *kratos* que significa poder, poder del escritorio, pero haciendo la correcta interpretación es el poder del que esta detrás del escritorio.

Después de la primera mitad del siglo XX la palabra burócrata se ha utilizado en sentido peyorativo y de manera despectiva para referirse a las personas que colaboran dentro de la función pública, ello en razón de que se ha desmerecido la actividad de los denominados burócratas por diversas razones que no son motivo de esta investigación, pero lo que es evidente es que a través de los años estos trabajadores han luchado para obtener espacios y el reconocimiento de sus derechos como personas que prestan un trabajo

⁴ Ibidem. Pág. 134

subordinado, pero que tuvieron que luchar contra abatares como los que mencionaremos en el siguiente apartado.

1.1.1. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Podemos iniciar diciendo que han existido diversos ordenamientos que de manera vaga y con efímera duración trataron de regular las relaciones laborales de los trabajadores del estado, lo cual se dio por medio de diversos estatutos como los que indicaremos en líneas posteriores.

Un intento fallido fue la propuesta del diputado Amilcar Zebtella del 30 de octubre de 1929, para la regulación del Servicio Civil del Poder Legislativo.⁵

Fue hasta 1930 cuando se tomó conciencia de que era necesaria la regulación de las relaciones de los servidores públicos, en especial para salvaguardar sus derechos, específicamente la estabilidad en el empleo, pues hasta ese momento era un derecho totalmente nulo, en razón de que en palabras del profesor Jorge Olivera Toro "...sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades y si que se tomará en cuenta su conducta ni su antigüedad en la administración pública."⁶

La única disposición que se aplicaba dentro de este ámbito, era el artículo 5º constitucional, en el sentido de que nadie podía ser obligado a prestar un trabajo sin la justa retribución y sin el pleno consentimiento, es decir que nadie, incluso el Estado, podía obligar a los funcionarios a su servicio a prestar sus servicios sin la justa retribución y sin que mediara un enlace consensual de voluntades, esto es, la voluntad de uno de prestar sus servicios y del otro de retribuirlo por el servicio prestado.

⁵ MORALES PAULIN, Carlos A., -op. cit. pág. 40

⁶ OLIVERA TORO, Jorge.- MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.- Séptima Edición. Porrúa, México. 1977. pág. 334.

Un proyecto más que no prosperó fue el elaborado por el régimen del presidente Emilio Portes Gil que expresaba en su artículo 3º *“Estarán sujetos a las disposiciones del presente código todos los trabajadores y los patrones inclusive en el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios) cuando tengan el carácter de patrón se considera que el Estado asume este carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares”*⁷

Posteriormente, el 14 de julio de 1931, se publicó el “Reglamento para el Personal de la Secretaria de Hacienda”, que es el primer precedente, en la creación de la legislación burocrática.

Ante la necesidad de limitar la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a sus empleados, se expidió el 9 de abril de 1934, por el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, un acuerdo presidencial que establecía el servicio civil por un tiempo determinado.

*Mediante el acuerdo, el Presidente de la República abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatúa como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigencia del acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el propio acuerdo estableció.*⁸

El acuerdo en cuestión, era notoriamente inconstitucional, debido a que nuestra Carta Magna, en ese momento, no regulaba ni autorizaba la posibilidad

⁷ MORALES PAULIN, Carlos A. op cit. pág 46

⁸ FRAGA, Gabino. op. cit. pág 135.

de que el Presidente de la República, reglamentara sobre el tema, por lo tanto la vigencia del mismo fue corta (tan sólo un poco más de siete meses pues se derogó el 30 de noviembre del mismo año), sin embargo ya concebía la percepción de un sueldo, conservación del cargo —estabilidad en el empleo—, vacaciones, días de descanso, pensiones e indemnizaciones, lo cual fue un gran avance, pero como en cualquier aspecto social, no se podía prever los conflictos que su publicación causaría, en atención a la falta de concordancia con la Constitución.

Sin discutir las bases del acuerdo al que hemos hecho referencia podemos decir que la mayor virtud de tan efímero ordenamiento fue el acentuar la tendencia que venía formándose tiempo atrás que reclamaba la expedición de medidas más eficaces que garantizaran la estabilidad de la situación del servidor público y que impidieran que esa situación estuviera sujeta al capricho y arbitrariedad de las autoridades superiores, puesto que se llegó a pensar que dentro de la facultad del Ejecutivo para nombrar libremente a todos los empleados y funcionarios públicos no cabría el establecimiento del estatuto que definiera y garantizara los derechos del servidor público, es decir, de una legislación del Servicio Civil con las debidas protecciones para aquél, pues se pensaba que ninguna garantía tenía efectos serios y apreciables si discrecionalmente el Ejecutivo podía remover a sus empleados, apoyado en la entonces omnipotente disposición contenida en la primera fracción del artículo 89 Constitucional.

Es sabido que la política en nuestro país tuvo y ha tenido gran relevancia en los cambios que se han dado en el movimiento de los trabajadores al servicio del estado, lo que se puede observar, durante el año de 1935, cuando el Partido Nacional Revolucionario (PNR), formuló el proyecto para la "Ley del Servicio Civil", ya que la gran mayoría de los integrantes de las filas de ese partido estaban constituidas por empleados públicos, se buscaba definir sus derechos y obligaciones, por desgracia el documento en cuestión no fue aprobado.

Debe apuntarse que el proyecto antes referido, constituye un importante antecedente para la creación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado el 5 de diciembre del mismo año, cuya principal característica es que los burócratas finalmente obtuvieron la estabilidad en el empleo, el reconocimiento de su antigüedad y la existencia de un Tribunal para la resolución de sus controversias.

Al respecto, el profesor Carlos Morales Paulín apunta:

*"Este ordenamiento expresa claramente los objetivos del Estado en el sentido de mediatizar la conciencia y limitar las posibilidades de acción colectiva de estos trabajadores, al otorgarles privilegios individuales respecto de los demás como: inamovilidad en el empleo y vacaciones mínimas anuales de 20 día; etc., otra parte establecer limitaciones siguientes: a) en cada dependencia sólo podrá existir un sindicato; b) los trabajadores que ingresan al sindicato no podrán renunciar a él; c) los sindicatos no podían adherirse a Centrales obreras o Campesinas; d) las condiciones de trabajo se fijarán unilateralmente por el titular de cada dependencia oyendo al sindicato, lo que significaba la negación del derecho de contratación colectiva; e) las huelgas podrían ser acordadas por mayoría calificada de dos terceras partes y no podrían estallar hasta no ser calificadas de legales por un Tribunal de Arbitraje."*⁹

En síntesis, el estatuto de 1938 fue un paso hacia delante en los derechos individuales de los trabajadores y dos pasos hacia atrás para los derechos colectivos. Lo anterior justifica la algarabía que en los servidores públicos originó el estatuto, por desgracia este tipo de trabajadores no vieron que a cambio de su estabilidad laboral, su fuerza reivindicatoria como grupo fue sofocada perdiéndose en el recuerdo derechos como el de sindicación, todos al amparo del texto original

⁹ MORALES PAULIN, Carlos A. op. cit. pág 46

del artículo 123 constitucional, pues en ese momento lo que realmente importaba era tener una seguridad jurídica que hasta ese momento no existía y que se vislumbraba como algo lejano y difícil de conseguir, aunado al hecho de que quedaba a discreción del superior jerárquico la permanencia de dichos trabajadores, motivo por el cual no se contempló de parte de los trabajadores la renuncia de derechos fundamentales como los mencionados.

Dado que la Constitución cuando se refiere a la ley siempre se refiere a aquella disposición que ha seguido el proceso legislativo para su creación, la restricción a la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados del Estado, no puede conseguirse por medio de un reglamento, como lo fue al que hemos hecho referencia, el cual adolecía de ser inconstitucional por las razones que menciona el maestro Ignacio Burgoa Orihuela al decir que *“la heteronomía de los reglamentos implica no solo que no puede expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que se debe de estar subordinado”*¹⁰

Este estatuto fue derogado el 4 de abril de 1941, y como las exigencias de los burócratas fueron en aumento, las garantías que hasta entonces habían sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraron como leyes constitucionales en la adición que se hizo como apartado B al artículo 123 de la Constitución el 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de ese mismo año, situación en la que abundaremos en el apartado siguiente.

¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 17ª, Porrúa, México. 1999. pág. 781

1.1.2. Nacimiento del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Como consecuencia de las presiones de los servidores públicos para garantizar constitucionalmente su relación de trabajo el presidente en turno Lic. Adolfo López Mateos, que tuvo una fina sensibilidad social y conocía y sufría los problemas del pueblo y del trabajo, se propuso poner fin a esa inferioridad, por lo que en el año de 1959 envió al poder legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado "B" que contendría la declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos¹¹

Parcialmente compartimos el punto de vista antes expuesto, en primer término, no podemos suponer que el proyecto de adición del artículo 123 de la Constitución se haya debido a la sensibilidad y humanismo del citado presidente, dicho proyecto tuvo que ser elaborado y enviado al Poder Legislativo por la presión que se ejercía por los trabajadores del Estado como los denomina el maestro De la Cueva, puesto que dichos empleados ya habían sufrido durante mas de cuarenta años la discriminación que de ellos hizo el Constituyente de 1917, al no incluirlos dentro del contenido original del artículo 123; ahora bien, dada la notoria inconstitucionalidad de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado, buscaron eliminar el inconveniente del que adolecían dichos estatutos, y la manera de hacerlo era el elevar a rango constitucional su situación jurídica y una vez encumbrado en el máximo ordenamiento legal, promulgar la ley reglamentaria que con plena fuerza y derecho regularía sus relaciones jurídico laborales con el Estado.

En segundo lugar, si la declaración de 1917 fue la primera declaración de derechos sociales del siglo XX, *"la de 1960 año en que fue aprobada la iniciativa de López Mateos, fue la también la primera declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores del Estado"*¹²

¹¹ DE LA CUEVA, Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Tomo I 18ª, Porrúa. México. 2001. pág 633.

¹² *Ibidem*. pág. 634.

El proyecto de reforma del artículo 123 distinguía la naturaleza del trabajo en general y el burocrático, desde esta tesitura señaló el presidente la necesidad de comprender el trabajo de los servidores públicos dentro de los beneficios del artículo multicitado.

El 5 de diciembre de 1960, se adicionó del apartado B) del artículo 123 Constitucional, reforma promulgada y publicada por el presidente Adolfo López Mateos, posteriormente el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado en cuestión. La ley tiene una vigencia de cuarenta años, y aunque ha tenido una serie de reformas, actualmente no esta adecuada a los cambios políticos, jurídicos y económicos que ha tenido nuestro país, lo cual corrobora el principio jurídico de que el derecho laboral tiene una fuerza de expansión dinámica, pero que en su esencia debe de ser inmutable, lo que implica que el derecho debe de ser acorde a las necesidades de la vida social, económica y política de un país y actualmente del mundo, pues de lo contrario el derecho se vuelve vigente, pero no positivo.

Antes de continuar debemos hacer la anotación de que los trabajadores al servicio de los estados y de los municipios hasta antes de la reforma del 3 de febrero de 1983 regían sus relaciones laborales por las leyes del orden civil que habían expedido las legislaturas locales; actualmente con la adición de la fracción IX del artículo 115 constitucional quedan regulados por las leyes laborales que expidan las legislaturas locales, mismas que deben guardar referencia como punto de referencia los derechos mínimos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional.¹³

Como ya se comentó, el movimiento burocrático en México, se ha constituido a través de un proceso largo y lento, por el que poco a poco las personas al servicio del estado, han logrado el reconocimiento de sus derechos

¹³ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO". En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa-UNAM. México 1999. pág 3109.

como trabajadores, pues como mencionó el Presidente Adolfo López Mateos, en la iniciativa para la creación del artículo 123, apartado B) de nuestra Carta Magna:

*"Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigan para los demás trabajadores... Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza que la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores para la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado."*¹⁴

De lo antes expuesto, puede afirmarse que los avances que ha tenido la regulación del Derecho Burocrático ha sido muy importante, gracias a ello, hoy en día se tiene una reglamentación más completa para los trabajadores al servicio del estado; mismos que, en atención a la actividad que desempeñan, deben ser diferenciados de los trabajadores en general, situación que se da en términos más claros en relación a los trabajadores del Poder Judicial, entendiéndose este en su división material entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales que dependen de ella como los Colegiados y Unitarios de Circuito, sin omitir a los Jueces de Distrito y a los integrantes del Consejo de la Judicatura y por otro lado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al cual nos referiremos en los capítulos siguientes.

¹⁴Exposición de motivos.- Reformas del artículo 123 Constitucional.- COMPILA IV.-CD de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Dirección General de Documentación y Análisis.- Agosto de 1999.- México

1.1.3. La Ley Federal del Trabajo Burocrático.

Como ya se apuntó, el Apartado B del artículo 123 Constitucional se encuentra reglamentado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual ha tenido un largo proceso para su "perfeccionamiento"; puesto que la realidad social y económica de nuestro país ha sido el motor de las reformas y adiciones que ha tenido, no debemos de pasar por alto que los logros conseguidos por los trabajadores del apartado A del artículo citado, han impulsado el cambio que se encuentra plasmado en el texto vigente de la Ley burocrática actual.

Como se señaló anteriormente, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, ha tenido una gran cantidad de reformas -más de treinta-, para ser una ley reciente, dentro de las que destacan, el establecimiento de la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de los organismos públicos e instituciones que se rijan por al Ley Federal de los Trabajadores del Estado; la creación de un fondo de la vivienda; determinación de los periodos vacacionales; reestructuración de la selección y nombramiento del personal federal destinado a ocupar las plazas disponibles cuando se han aplicado los sistemas escalafonarios; salario mínimo; modificación respecto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que deberá armonizar la relación de los servidores del estado, resolviendo conforme a derecho y siguiendo principios de equidad, los problemas laborales que se suscitan en el seno de la Administración Pública Federal, por mencionar algunas.

La estructura de la Ley que se promulgó el 28 de diciembre de 1963 es la siguiente:

- > El Título primero contiene las disposiciones generales;
- > El Título segundo contiene lo relativo a los derechos y obligaciones de los trabajadores y titulares;

- > El Título tercero se refiere al escalafón;
- > El Título cuarto relativo a la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo;
- > El Título quinto versa sobre los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales;
- > El Título sexto denominado de las prescripciones;
- > El Título séptimo contempla lo relativo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo;
- > El Título octavo se refiere a los medios de apremio y de la ejecución de laudos;
- > El Título noveno se refiere a lo relativo a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores; y
- > El Título décimo se refiere a las correcciones disciplinarias y las sanciones respectivas.

Esta compilación ha tenido una vigencia de cuarenta años, y en su observancia durante ya casi medio siglo ha tenido una serie de reformas, adiciones y derogaciones para hacerla congruente con las necesidades y aspiraciones de los servidores públicos de la Federación y del Distrito Federal, en congruencia con los cambios políticos, sociales y económicos que se han registrado en nuestro país.

Esta ley, en su artículo segundo, dispone:

Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones que se citan en el artículo 1º y los trabajadores de base a su servicio.

Podemos advertir claramente que fue voluntad de expresa del legislador dejar fuera de la protección de esta ley a los trabajadores de confianza, relegándolos a un segundo plano, restándoles la importancia fundamental y necesaria que merecen pues no podemos dejar pasar inadvertido que estos trabajadores (de jefe de departamento hasta Secretario de Estado, Magistrados, Ministros de la Suprema Corte, entre otros, es decir, mandos medios y superiores) son quienes

tienen a su cargo el poder de decisión y de acción y que en mi personal punto de vista deben de ser beneficiarios de las prerrogativas que les otorga la ley burocrática.

1.2. Las relaciones laborales entre el Tribunal de lo Contencioso Electoral y sus Trabajadores.

Antes de referirnos a este Tribunal, es pertinente hacer una breve reseña histórica de los orígenes de la justicia en materia electoral, esto desde luego es para ubicarnos en el contexto jurídico electoral para entender de una forma más clara y precisa la evolución de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones de impartición de justicia electoral, sin que esto implique un distanciamiento del objeto de esta investigación.

Debemos decir que la justicia electoral inicia a partir de la constitución gaditana de 1812 estableciendo el sistema político de la autocalificación de las elecciones, conforme a lo cual los propios miembros electos para integrar el o los órganos del Poder Legislativo se han erigido en Colegio Electoral para examinar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la legalidad del procedimiento que los ha llevado a representar al pueblo o a su entidad en las respectivas cámaras del Congreso de la Unión.¹⁵

Ahora bien, este sistema de la autocalificación prevaleció desde la Constitución de Cádiz hasta 1977, el entonces Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de adición y reforma a diversos artículos de la Carta Magna entre ellos el artículo 60, el cual quedo oficialmente reformado y adicionado al ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1977, para quedar de la siguiente forma:

¹⁵ GALVAN RIVERA, Flavio. DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO, Porrúa, México 2002. pág. 98

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral (hoy Instituto Federal Electoral IFE) hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o en las circunscripciones plurinominales que obtuvieren la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integraría por los presuntos diputados que obtuvieren la declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Si la Suprema Corte de Justicia Considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijara los requisitos de procedencia y trámite a que se sujetará este recurso.

En virtud de esta reforma se le dio intervención al Poder Judicial de la Federación como órgano revisor de la legalidad de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados y de la calificación de la elección de los mismos, pero, no obstante la adición no se concedió a la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia la naturaleza jurídica de sentencia obligatoria, puesto que el texto en mención es claro a establecer que el Colegio Electoral conservaba el imperium de sus resoluciones, la emitida por la Corte solo constituía una mera opinión o recomendaciones que se hacían al Colegio Electoral, puesto que podía emitir una nueva resolución aún en contra de la resolución de la Corte.

Con acierto el Doctor Galván Rivera dice que:

“La resolución de la Corte no podía ser ejecutada coactivamente, quedando su acatamiento y eficacia, en consecuencia, sujeta a la voluntad del órgano político legislativo impugnado, lo que redundo en un desdoro de la supremacía constitucional de la Corte, dejando en entredicho su actuación, que de ser exclusivamente jurídica paso

a ser, en opinión de algunos críticos , de naturaleza política, sin trascendencia en la práctica, porque la última instancia seguía siendo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que en su nueva resolución no estaba obligado a acatar la resolución de la Corte por no existir norma constitucional o legal que así lo estableciera, caracterizándose esta nueva decisión por ser definitiva e inatacable”¹⁶

Compartimos plenamente el punto de vista del maestro Galván Rivera puesto que se dejó en entredicho el imperium y carácter de Tribunal de última instancia de la nación, y se le envolvió en las cuestiones políticas que nada tienen que ver con la impartición de justicia que es el primordial y superior fin que debe de cumplir la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las creaciones humanas son susceptibles de perfeccionar, y en tal virtud, debemos entender que este primer intento de tener un órgano judicial que revise la legalidad de los actores políticos de nuestro país germinó diez años después puesto que fue hasta la reforma que nuevamente se hizo al artículo 60 constitucional la cual fue publicada el 11 de diciembre de 1986, en la cual se derogó el recurso de reclamación y se dejó el precepto de la siguiente forma:

Cada Cámara calificará la elección de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieran obtenido la constancia de mayoría expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto por los electos por el principio de votación por mayoría relativa, como con los electos por el principio de representación proporcional.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 100

El Colegio electoral de la Cámara de Senadores se integrará tanto por los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaración de las legislaturas de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal son obligatorias y solo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

En el texto de mérito encontramos el nacimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral y con ello el primer órgano colegiado encargado de la revisión de la legalidad de los actos emitidos por las autoridades electorales. La reforma a la Carta Magna se complementó con la promulgación del Código Federal Electoral, según decreto de 29 de diciembre de 1986, y que se publicó el 2 de febrero de 1987; en el libro octavo de ese ordenamiento se instituyó legalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral, aún cuando desafortunadamente el legislador ordinario, incurriendo en un grave desacierto, lo caracterizó como organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja.¹⁷

¹⁷ Ibidem. pág. 101

Este Tribunal fue criticado airadamente por distinguidos juristas entre ellos el maestro Ignacio Burgoa Orihuela quien llegó al grado de manifestarse, y con justificada razón, que no se trataba de un verdadero Tribunal sino de un órgano revisor más dentro del proceso electoral, punto de vista que compartimos, pero es una cuestión que no debemos de detenernos en su análisis ya que constituye un punto que se encuentra fuera del objeto de estudio que estamos realizando, y lo que realmente nos interesa es saber como se establecían las relaciones jurídico laborales entre esta denominado Tribunal y sus trabajadores, para ello vamos a transcribir los artículos que integran el libro octavo del Código Federal Electoral, el cual se refiere a la estructura y organización del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y en lo particular a las relaciones laborales del aquél con sus trabajadores:

Artículo 352 El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter *administrativo*. Dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el libro séptimo de este código.

Tanto en la Constitución como en el ordenamiento legal secundario la competencia del citado Tribunal se refiere a la resolución de los recursos de apelación y queja, pero como veremos más adelante, se delegó en el Presidente del Tribunal la facultad de nombrar al Secretario General, Secretarios y al personal administrativo necesario para el buen funcionamiento del Tribunal, situación irregular puesto que si bien es cierto que el Código es un ordenamiento de carácter netamente electoral al incluir dicha facultad, también lo es que no se incluyó ningún otro tipo de artículo que estableciera los derechos y obligaciones de los trabajadores del Tribunal, lo cual en su momento fue un acierto legislativo puesto que las relaciones laborales de éste quedaron fuera del ámbito y competencia electoral para estar en la materia laboral, circunstancia que fue efímera puesto que en la reforma de 1990 en la cual se promulgó el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales se incluyeron diversas disposiciones de carácter laboral y es aquí en donde inicio la problemática laboral de los trabajadores del Tribunal Federal Electoral como lo veremos más adelante.

Ahora bien, al ser este Tribunal un organismo autónomo de carácter administrativo, todas las cuestiones de carácter laboral se debían de resolver ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y la ley que se aplicaba fue la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, eso desde luego en teoría, pero en la práctica se aplicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el encargado de aplicarla el Tribunal Fiscal de la Federación.

*El Tribunal en cuestión se creó bajo circunstancias y condiciones particulares y a pesar de que funcionó como el primer Tribunal Federal en materia electoral, se pretendió exigirle lo mismo que a tribunales distintos de la materia, que tenían cincuenta o más años de existencia.*¹⁸

1.3. Las relaciones laborales entre el Tribunal Federal Electoral y sus Trabajadores.

En nuestro país existe la tradición jurídica de crear Tribunales que son administrativos y que no pertenecen al Poder Judicial, situación que hoy en día es motivo de airados discursos y aún sigue siendo un tema actual en los foros de discusión.

El legislador en la reforma constitucional de 1993 pretendió dar al Tribunal Federal Electoral un gran avance en cuanto a su independencia y autonomía en la toma de decisiones, y desde luego que se logró en materia electoral el contar con un Tribunal que aunque no tuvo la plena jurisdicción para ser la última instancia en la materia, pero sentó los precedentes para serlo con posterioridad, en la cuestión relativa a las relaciones laborales con sus trabajadores se cometieron graves desaciertos por parte del Poder Legislativo, como lo veremos en el desarrollo de

¹⁸ MUSI EDMUNDO, Elías. TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. Centro de Capacitación Judicial. México 1997. pág 12

este apartado, en virtud de que se delegaron facultades conferidas constitucionalmente al propio Congreso de la Unión.

El Tribunal Federal Electoral nació a la vida jurídica en 1993 como resultado de la reforma constitucional al artículo 4º, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre, a continuación transcribiremos el párrafo sexto que es el que nos interesa para los fines de este estudio, quedando de la siguiente forma:

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, y que se establecen en los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas en estos artículos. Expedirá su reglamento interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

Estamos de acuerdo en que la competencia primaria de este Tribunal sea el resolver de manera definitiva e inatacable los conflictos en materia electoral pues como dice el maestro Flavio Galván Rivera:

“El constituyente permanente no solo dio denominación y competencia específica al Tribunal, tanto en el aspecto material como espacial, sino que modificó sustancialmente su estructura orgánica, fortaleciendo su presencia en el ámbito jurídico político, congruente con la derogación del sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, que había regido en la historia patria durante 181 años, trasladando la facultad calificadoras al Instituto Federal Electoral, en los términos del artículo 60 constitucional, según la reforma de 1993, cerrando así un largo periodo de autocalificación política, iniciada en la Constitución Gaditana de 1812”¹⁹

¹⁹ GALVAN RIVERA, Flavio, op. cit. pág. 127

En efecto, fue un gran avance en materia electoral, pero en materia laboral lo que encontramos es que dicho Tribunal tenía facultad para resolver las diferencias laborales no sólo de sus trabajadores sino también los del Instituto Federal Electoral, conculcando con ello el sistema jurídico laboral existente establecido en la Carta Magna y sus leyes secundarias, tan es así, que aún en el caso de los servidores públicos tan importantes como los militares, miembros de cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior de acuerdo con la fracción XIII del apartado B del artículo 123, se regirán por sus propias leyes, no encontramos al sazón de lo antes dicho, motivo justificado y suficientemente sólido por el que el Constituyente permanente haya incluido en la competencia del multicitado Tribunal el solucionar cuestiones laborales.

El doctor Miguel Acosta Romero hace una reflexión interesante al tenor de lo siguiente:

*"En el caso de los servidores públicos tanto del IFE como del TRIFE, no existe una disposición similar a la contenida en el apartado B del artículo 123 constitucional, sino que en la reforma de agosto-septiembre de 1993 se menciona en el artículo 41, que el Tribunal tendrá competencia para resolver y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas en este artículo pero no habla de que serán las leyes del Congreso de la Unión las que señalen y fijen esos derechos laborales..... en este orden de ideas no se aprecia en ninguna exposición de motivos cuál sea la razón por la que los derechos laborales de los servidores públicos del IFE y del TRIFE, estén regulados en la Constitución en un apartado distinto al B del artículo 123"*²⁰

Cuando surgió el reglamento interior del Tribunal, en esta disposición se fijaron los derechos laborales de sus trabajadores, cuestión muy discutible puesto que es

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO. Porrúa, México. 2000. pág 653

de explorado derecho que el reglamento interior es un documento que regula las actividades internas de una institución, aclara cuestiones de competencia de dependencias de la institución procedimientos estrictamente internos, confundiendo dicho reglamento con el Reglamento Interior de Trabajo, el cual regula cuestiones específicas de la relación laboral, no de carácter administrativo como lo es el reglamento interior, pero es el caso de que hasta ahora, ningún reglamento había regulado cuestiones laborales y menos de una institución tan importante como el TRIFE, esta cuestión es de elementales conocimientos de derecho constitucional pues la fracción X del artículo 73 establece que el Congreso de la Unión tiene Facultad para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, asimismo esta facultad se complementa con los establecido por los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción VI constitucionales relativo a las facultades otorgadas a los Congresos locales para dictar las normas que regulan las relaciones de trabajo con los trabajadores al servicio de los poderes locales, desde luego, con apego a lo establecido por el artículo 123 constitucional, los cuales no se excluyen sino por el contrario se complementan.

Dice el maestro Acosta Romero con gran tino "...creo que es un avance que se reconozcan los derechos laborales de los trabajadores del TRIFE, aunque con muchas limitaciones, puesto que considero que esos mismos derechos debieran estar consignados en una ley que cumpla con el requisito de procedimiento del artículo 71 constitucional y que emane del Congreso de la Unión, esto dará mayor estabilidad a los derechos de esos servidores, puesto que un reglamento puede ser modificado, derogado o cambiado en cualquier momento por quien lo expidió .. y el reglamento interior del TRIFE igualmente puede ser modificado , cambiado o derogado por el propio Tribunal"²¹

Estamos totalmente de acuerdo con el anterior punto de vista, puesto que de manera furtiva y sin fundamento ni exposición de motivos en la reforma constitucional de septiembre de 1993 se le dio competencia a una Institución en

²¹ Ibidem. pág 655

una materia para la cual no fue creado originalmente, puesto que se creó para resolver cuestiones electorales y más aún se le colocó dentro del capítulo que se refiere a los Poderes de la Unión en aras de darle autonomía, por lo cual, es ilógico e incongruente darle facultades para resolver controversias de carácter laboral, más aún sabiendo de la existencia de un Tribunal con competencia especializada en materia laboral para los trabajadores al servicio del Estado.

CAPITULO SEGUNDO. CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO.

Uno de los puntos de mayor relevancia en el presente trabajo es el determinar la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

“La importancia que esta determinación reviste, se motiva en que ubicando la esencia jurídica de la relación se tendrá por consecuencia, tanto la aproximación más certera de lo que debemos entender como Derecho Burocrático, así como los principios que deben regir la relación jurídica Estado-empleado.”²²

2.1. Diversas perspectivas de la naturaleza jurídica del Derecho Burocrático.

El tema en cuestión tiene trascendencia en el desarrollo del presente estudio en razón de que aún el día de hoy existen acalorados debates entre teóricos administrativistas y laboristas que no se ponen de acuerdo en determinar si la relación estado-empleado es de naturaleza administrativa o laboral y, otros más sostienen una postura ecléctica, es decir, consideran que el derecho burocrático es una rama autónoma del derecho; es por ello que se juzga oportuno definir al derecho burocrático para, después, tratar de determinar el lugar ocupa en la ciencia jurídica.

Acosta Romero lo define como *“la disciplina que busca, de una parte, brindar al trabajador del Estado las garantías legales que dignifiquen sus*

²² MORALES PAULIN, Carlos A. ob. cit. . Pág. 89

*servicios, que le den seguridad que le brinden perspectivas de superación personal y que promueven un mejor nivel de vida para el y su familia*²³

Lo anterior más que una definición constituye una enunciación de los fines que probablemente pretende el derecho burocrático principalmente, la protección del trabajo que se le presta al Estado.

Para Andrés Serra Rojas la función pública es el equivalente al derecho laboral burocrático y es *"el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores"*²⁴

No es tan afortunada la definición del autor citado ya que asimila la función pública al derecho burocrático, lo cual implica que se reduce el ámbito de regulación de dicho derecho a la actividad estatal como tal, dejando de lado temas tan importantes como la aplicación de diversas clases de normas en la actividad del Estado en relación con sus trabajadores.

Es preciso establecer que en los diccionarios jurídicos no se incluye la definición de lo que es el Derecho Burocrático lo cual, en principio, establece la presunción de que no se trata de un derecho autónomo.

Con el fin de proponer una definición de lo que en nuestro entender es el derecho burocrático tomando en consideración algunos conceptos de los tratadistas consultados podemos decir que: "es el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación laboral de los trabajadores al servicio del estado en el desempeño de la función pública".

Una vez definido lo que entendemos por Derecho Burocrático consideramos que es importante el determinar que lugar ocupa éste en el orbe jurídico, para lo cual, haremos un breve estudio de los elementos genéricos que en doctrina

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel. ob. cit. pág. 48

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso. 18ª. Porrúa. México 1997. pág. 385.

jurídica han sido los más aceptados para determinar la autonomía de una rama del derecho y, una vez analizados, podremos comprender de una manera más sencilla las diversas concepciones jurídicas planteadas por los diversos teóricos que abordan el tema.

Al hablar de autonomía, es indispensable dejar sentada la premisa fundamental de que ninguna clasificación o división del Derecho resiste un análisis científico, porque el derecho es único, monolítico e indivisible; forma un todo inescindible, evidenciando la verdad de la máxima *uno universo iure*.

Con rigor científico se puede afirmar que no hay derecho público, privado o social, el Derecho es uno sólo y todo él es público, si por tal se entiende al conjunto de normas jurídicas vigentes en un lugar y tiempo determinados, toda vez que en los sistemas de derecho escrito, por regla, todo ordenamiento jurídico emana necesariamente del órgano estatal expresamente facultado para legislar; simultáneamente, todo derecho es social, en virtud de que sólo existe ahí donde hay un conglomerado social, sin que pueda subsistir una comunidad humana sin un conjunto normativo que lo rija, siendo verdad la locución latina ubi societas ubi jus.²⁵

Los criterios más aceptados en la doctrina para determinar la autonomía de una rama del derecho respecto de las demás que constituyen el total y la unidad del derecho son:

- **La autonomía institucional.** Entendida esta como la existencia de instituciones jurídicas propias distintas en la especie a las demás que conforman otras ramas del derecho, así como nuevos y distintos principios jurídicos.
- **La autonomía legislativa.** Consistente en el conjunto de normas jurídicas especializadas que emanan de el poder legislativo, que

²⁵ GALVAN RIVERA, Flavio. op. cit. pág 637

sistematizadas constituyen leyes y códigos propios de la rama jurídica de que se trate.

- **La autonomía didáctica.** La cual se configura por la inclusión de la rama jurídica en los planes y programas de estudio de las instituciones de educación superior de un país determinado.
- **La autonomía bibliográfica.** Determinada por la existencia de una amplia literatura jurídica especializada en una determinada rama del derecho.
- **La autonomía jurisdiccional.** Se determina por la existencia de tribunales ante los cuales se someten las controversias que se susciten por la actualización de la hipótesis normativa contenida en las diversas normas de una rama jurídica.

Al aplicar los criterios antes citados podemos comprender, de una manera más clara, la naturaleza jurídica de las relaciones que unen al Estado con sus trabajadores:

- **Autonomía Institucional.** Consideramos que el Derecho Burocrático no cuenta con la misma ya que la gran mayoría de las instituciones y principios que son reguladas por el esta rama del derecho pertenecen al Derecho del Trabajo, de tal suerte que algunas como el nombramiento, es un idéntica al contrato de trabajo.
- **La autonomía legislativa.** El Derecho Burocrático cuenta con esta, ya que existe una ley que reglamenta la relación de los trabajadores al servicio del estado, aunque no es el único ordenamiento que tiene disposiciones de tipo laboral, sino que existen múltiples ordenamientos, como lo es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Federal de Procedimientos es Instituciones Electorales, el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

la Ley Orgánica del Congreso de la Unión entre otros más; lo que implica que no existe una consolidación de ordenamientos en la materia, y por lo tanto en ocasiones exista contravención y confusión entre los mismos como lo veremos en capítulos posteriores.

- **La autonomía didáctica.** Se da la existencia de la misma ya que se encuentra incluida en los planes y programas de diversas instituciones públicas y privadas, como la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico Autónomo de México, entre otros más.
- **La autonomía bibliográfica.** Esta se actualiza por la existencia de obras escritas de Derecho Burocrático, la mayoría de las mismas escritas por autores de Derecho Administrativo, y en menor medida autores de Derecho del Trabajo.
- **Autonomía jurisdiccional.** Esta rama del derecho cuenta para la aplicación de las normas del derecho de los trabajadores al servicio del estado con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano especializado en la interpretación y solución de controversias, aunque en materia burocrática existen diversos órganos que tienen como finalidad la aplicación e interpretación de las normas de derecho burocrático como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Congreso de la Unión, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros. Por lo tanto aunque se cuente con la existencia de un Tribunal especializado, no existe una consolidación de facultades en el mismo, pues la legislación se encuentra dispersa en diversos ordenamientos que pretenden regular la jurisdicción burocrática.

Desde nuestro personal punto de vista el Derecho Burocrático no cumple con los elementos generales que determinan la existencia de la autonomía de esta rama del derecho, sino que la misma forma parte del Derecho del Trabajo. Ahora bien, para reforzar lo que hemos argumentado en los párrafos precedentes veremos las teorías que estudian la ubicación del Derecho Burocrático dentro de la ciencia jurídica.

a) El derecho burocrático como parte del derecho del trabajo.

Hay quienes sostienen que la relación entre el Estado y sus trabajadores forma parte del derecho del trabajo, por las siguientes razones:

- Porque formalmente está consagrado en el apartado B del artículo 123 constitucional; y
- Porque regula un aspecto del trabajo.

Pensamos que no debe tomarse en consideración para determinar la naturaleza de esta rama del derecho el aspecto formal, pues el hecho de que en la Constitución se regule en un artículo, determinado ámbito de la vida social, no quiere ello decir que por su ubicación dentro del articulado del código fundamental, necesariamente esas normas deben formar parte de una rama del derecho.

Dentro de esta teoría tenemos como principal exponente a Alberto Trueba Urbina, quien señala *“que el derecho de los trabajadores al servicio del Estado forma parte del derecho del trabajo, pues la relación jurídica que existe entre el Estado y sus trabajadores deja de ser administrativa a partir del 1º de mayo de 1917, en que entró en vigor en nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de los derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados.”*²⁶

²⁶ TRUEBA URBINA, Alberto NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, Teoría Integral. 6ª ed, Porrúa, México. 1981. pág 189

Lo anterior deja en evidencia que para el citado autor no puede existir ningún tipo de relación empleador-trabajador fuera del derecho laboral a partir de 1917, y como consecuencia todo tipo de trabajo distinto es especial, pero no se encuentra fuera del ámbito de aplicación de los estatutos laborales vigentes.

En adición a lo anterior, Trueba Urbina señala que *"la naturaleza social de la relación burocrática, ratificando que el estudio de esta disciplina corresponde al derecho laboral diciendo que en la actualidad se ha vigorizado la propia Constitución y en sus leyes reglamentarias el derecho del trabajo de los asalariados, de todos los trabajadores en general, así como de los empleados públicos, el conjunto de estos constituye el derecho mexicano del trabajo, de modo que la teoría del empleo público corresponde a esta disciplina, por ello nosotros nos ocupamos del derecho del trabajo de los burócratas."*²⁷

Por su parte Mario de la Cueva argumenta *"Los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquéllas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público, por lo tanto, los que prestan su trabajo en las actividades del poder público"*²⁸

Recordemos que para De la Cueva el derecho del trabajo es un derecho expansivo, por lo tanto el derecho burocrático será objeto de su regulación puesto que se trata del trabajo de personas independientemente de quien se beneficie de éste.

Desde luego interpretando al autor citado la expansión del derecho del trabajo, es el hecho de que al incorporar el apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución se buscó equiparar la relación laboral de estos trabajadores a la

²⁷ Idem.

²⁸ DE LA CUEVA, Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Tomo I 18ª ed, Porrúa, México 2001. pág 645

relación regulada en el apartado A del artículo 123 de la norma fundamental, buscando no el equilibrio entre los factores de la producción sino el respeto y protección de los derechos laborales fundamentales a que tiene derecho todo trabajador. Por lo tanto, el derecho burocrático es parte del derecho del trabajo, pues éste encuentra su sustento en los principios fundamentales de aquél.

Finalmente, podemos traer las palabras del autor Carlos Morales Paulín quien afirma *"Debo aclarar que siendo el derecho administrativo mi inquietud profesional, ésta pasión me introdujo primero a la función pública que me orilló después al estudio obligado de las tesis del derecho laboral; estudio que ha arrojado mi convicción jurídica de ver el derecho burocrático como parte del derecho del trabajo"*²⁹

Como podemos advertir este teórico del derecho administrativo reconoce, después de realizar un estudio pormenorizado y serio del derecho burocrático, que éste pertenece al derecho del trabajo pues sería imposible comprenderlo sin un estudio previo de las instituciones jurídicas que conforman el derecho laboral.

b) El derecho burocrático como parte del derecho administrativo.

En el presente apartado analizaremos los diversos puntos de vista de estudiosos de la materia burocrática que la consideran como parte del derecho administrativo, iniciando con Miguel Acosta Romero quien opina *"debemos entender que si el derecho burocrático regula un aspecto del trabajo humano, también lo es que no es posible aplicar a raja tabla los principios y metodología que regula el Derecho del Trabajo ordinario, puesto que con él no se busca un equilibrio en los factores de la producción, ni es un derecho de la lucha de clases, razón por la cual no es posible aplicar en rigor positivista el derecho laboral que regula el trabajo personal y subordinado a los trabajadores al servicio del Estado, antes bien, pretende establecer para los trabajadores estabilidad y un conjunto de*

²⁹ MORALES PAULIN, Carlos A. oP. cit. Pág 101

*derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común.*³⁰

Como ha quedado advertido por el autor citado la importancia del derecho burocrático como parte del derecho administrativo lo es en la medida en que el bienestar de los trabajadores se encuentre subordinado al interés general, es decir, a los fines que busca cumplir el Estado con su actuar, desde luego estamos de acuerdo con ese punto de vista, pues la actividad estatal no puede estar supeditada al capricho de las personas que realizan la función pública, pero también es cierto, que ese tipo de relaciones se encuentran reguladas por los principios fundamentales del derecho del trabajo.

Andrés Serra Rojas afirma *“la estructura administrativa se manifiesta en la acción de sus agentes o elemento personal de la Administración pública, que subordinan su conducta a la ley y a su suficiencia administrativa. Todo ello ha originado un nuevo derecho administrativo laboral o administrativo”*³¹

Es evidente que, de acuerdo a este autor, el concepto de función pública es eminentemente de carácter administrativo, y forma parte del mundo administrativo, motivo por el cual se considera al derecho burocrático como derecho administrativo laboral.

En contrapartida, Mario de la Cueva sostuvo *“el argumento de la primacía del interés general sobre el particular carece de fuerza, porque el interés mayor del pueblo está en el respeto del principio de igualdad y de la idea de satisfacción plena de las necesidades de todos los hombres y cada uno de ellos”*³²

De lo antedicho podemos concluir en que si bien es cierto que el Estado debe cumplir con las funciones que le han sido encomendadas, también lo es que

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. pág 40

³¹ SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. pág. 386

³² DE LA CUEVA, Mario. cp. cit. pág 643.

para el desarrollo de las mismas necesita personas físicas que lleven a cabo la voluntad estatal y sobre todo se deben de respetar los derechos fundamentales a que tienen derecho éstas como sus trabajadores y en este sentido el Estado debe ser el primero de todos en respetar los derechos laborales de su personal.

Las teorías sobre la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte y el Estado por la otra, fundamentalmente se reducen a dos: de derecho privado y de derecho público.

Las primeras, encontrando que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones reciprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que percibe del Estado, pretenden ser colocadas dentro del ámbito de competencia del derecho civil, pues consideran que la función pública es equiparable a un contrato privado, a saber: contrato de arrendamiento, de compraventa, de comodato o uso o de servicios profesionales.

Gabino Fraga tajantemente dice *"sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar porque en principio el régimen que conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público, y en segundo lugar porque los empleados y los funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, por tanto siempre el interés del trabajador se verá sometido al interés general para la ejecución eficaz, regular y continua de las actividades de aquél."*³³

Es pertinente el realizar una observación al anterior comentario, por lo que hace a los contratos de arrendamiento, compraventa y comodato o uso, es correcto afirmar que no tienen cabida ni aplicación para determinar la naturaleza de la función pública puesto que el trabajo no es una mercancía, ni el trabajador ni el funcionario son cosas. Pero por lo que hace a la prestación de servicios

³³ FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 33 ed, Porrúa, México. 1994. pág. 131

profesionales es aventurado el aseverar que no tienen aplicación en la realidad, pues en la administración contemporánea es recurrente la insistencia en el uso de este contrato con la finalidad de no tener compromisos de estabilidad laboral, seguridad social y otras cargas económicas y sociales que son usuales en el caso del burócrata; aunque jurídicamente y en justicia laboral no debería de aplicarse porque haría suponer que todos los burócratas tienen una profesión y su título respectivo, hecho que más bien es la excepción.

Alfonso Nava Negrete establece que la relación de trabajo que existe entre la Administración y los particulares puede ser calificada desde diversos puntos de vista, a saber:

1) La relación de trabajo como un acto unilateral. Porque la persona normalmente se incorpora al servicio del Estado por medio del un nombramiento que nace de la sola voluntad de aquél y, por lo mismo, no cuenta con la voluntad del trabajador.

Postura que ha sido criticada por sus detractores, pues estima que no es exacto que en todos los casos la voluntad del funcionario burócrata no cuente para integrar la relación laboral. Esta tesis es contraria a la libertad del hombre y a nuestra Constitución, pues en ella sólo se admiten trabajos obligatorios con carácter de excepción, mismo que se encuentran enumerados en el artículo 5º párrafo cuarto:

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa e indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

2) **La relación de trabajo como acto bilateral o contrato.** Esta clasificación sostiene el criterio de que en esencia, se trata de un contrato de empleo público de naturaleza administrativa, esto quiere decir que el Estado y el particular convienen o acuerdan su relación laboral.

Esta teoría es de las más aceptadas por los tratadistas del derecho burocrático, pues de la misma se advierte la naturaleza contractual que tiene la relación trabajador-Estado, la cual no debe considerarse de derecho privado derivado de quienes intervienen en la celebración del contrato, lo cual es incorrecto pues este tipo de relación que se forma la intervención del Estado no es de supra-subordinación, sino de coordinación entre los signatarios del contrato.

Asimismo se le da la naturaleza de empleo público de derecho administrativo, en cuanto al empleo público estamos de acuerdo, pero en cuanto a que la naturaleza de la relación sea de ordena administrativo no coincidimos pues se trata de una relación laboral, no de un contrato administrativo que sea regulado por una ley o reglamento eminentemente administrativo.

En la practica burocrática laboral mexicana es común observar que no todas las condiciones laborales las fija o impone la administración o la ley, desde luego que las partes pueden pactar o negociar determinadas condiciones de la prestación del trabajo como lo es el horario, en ocasiones el salario, el lugar de la prestación del servicio y algunas prestaciones adicionales como bonos o sobresueldos, siempre y cuando lo permitan las posibilidades económicas de la dependencia, no olvidemos que en el gobierno en sus tres niveles se trabaja con un presupuesto anual.

Con esto no se quiere decir que aquí se aplique el principio de los contratos privados: la voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos, ya que en esta relación laboral es imposible, antes de esta voluntad existe un conjunto

*normativo, el apartado B del artículo 123 constitucional, que impide la absoluta libertad de las voluntades que supone la aplicación del principio.*³⁴

3) La relación de trabajo como condición. Esta supone que el acto de nombramiento que hace la administración se condiciona a la aplicación del régimen laboral burocrático, es decir, se es trabajador del Estado, luego entonces le es aplicable dicho régimen.

No aceptamos esta opinión, pues aparte de que se confunde con la del acto unilateral, no tiene nada de particular, pues todos los actos administrativos están regidos por un orden legal administrativo que sólo se actualiza si aquéllos se producen o realizan. Sin perjuicio de lo anterior, debe anotarse que este criterio es de los más aceptados entre los diferentes autores que tocan el tema entre ellos Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga y Miguel Acosta Romero, administrativistas destacados todos ellos.

4) La relación de trabajo como acto complejo. Tesis que en realidad refleja lo que sucede en esta relación, en la cual se establece que existe una combinación de acto contractual y acto reglamentario, el primero se produce porque se da la existencia de las voluntades de la administración y del particular, y acto reglamentario porque esas voluntades no son totalmente libres, están sometidas a una reglamentación impuesta por el apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna y de su ley reglamentaria. Ahora bien, no olvidemos que toda esta situación se da siempre y cuando exista de por medio el nombramiento de la autoridad que sella ese acuerdo de voluntades y que actualiza la legislación burocrática.

³⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. Primera parte. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. pág. 195

c) El derecho burocrático como una disciplina autónoma.

Las relaciones que existen entre el estado y sus servidores está regulada por una gama muy amplia de cuerpos legales partiendo de la necesidad que tiene aquél de servirse de personas físicas para llevar a cabo su función, desde el de mayor rango hasta el de menor, los que están regulados en la Constitución como por las leyes reglamentarias lo cual complica, de sobremanera, un análisis científico serio puesto que al ser diversos los ordenamientos que regulan las relaciones laborales de los trabajadores de los tres poderes en los tres ordenes de gobierno, no se cumple con los criterios de autonomía que se han citado en párrafos anteriores.

Acosta Romero dice "es evidente que las relaciones entre el Estado y sus diferentes partes o entidades, así como entidades de la administración pública federal, local y municipal, tienen relaciones de carácter laboral, así como el trabajo en universidades autónomas, bancos, los de confianza, los de las fuerzas armadas, los del servicio exterior, etc., diversifican y especializan los regimenes laborales burocráticos. Es por ello que este derecho debe configurar una rama autónoma, porque tiene un finalidad definida y de una metodología que le es propia, por medio de la cual se estudie, visualice e interpreten los cuerpos legales que le son propios"³⁵

No pensamos que el derecho burocrático sea autónomo como lo argumenta el autor citado, pues en la actualidad no reúne las condiciones científicas que en derecho se requieren para detentar esa autonomía, pero tampoco descartamos que en un futuro con trabajo serio se pueda lograr esa autonomía, antes bien en la actualidad este derecho depende en sobremanera del derecho del trabajo claro con algunas peculiaridades de su género, como lo es el nombramiento, la adscripción, los elementos presupuestales, entre otros.

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit... pág. 42

2.2. Trabajadores de confianza al servicio del estado.

Antes de entrar al análisis del presente inciso es oportuno el proporcionar la definición de trabajador en el apartado B del artículo 123 Constitucional con la finalidad de aportar los elementos que nos permitan definir con precisión que se entiende por trabajador de confianza en el servicio público.

Nuestra Carta Magna en el primer párrafo del artículo antedicho establece lo siguiente **“Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”**, es claro que aún en el Código Fundamental prevalece la idea de trabajador, el cual encuentra su definición legal en el artículo 3º que lo define de la siguiente forma:

Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Entonces, queda claro que trabajador sólo puede ser la persona que realice una actividad física o intelectual o de ambos géneros, pero con la peculiaridad de que para ser trabajador al servicio del estado únicamente se accede por nombramiento o por figurar en las listas de raya, pero nosotros consideramos que existe una tercera opción que omite la Ley Burocrática que es la elección popular, pues la constancia de mayoría constituye el nombramiento del individuo que ha sido elegido por el sufragio popular o las listas plurinominales como ocurre en nuestro sistema jurídico.

Asimismo, es importante puntualizar cual es la naturaleza del nombramiento, para Acosta Romero *“la naturaleza jurídica de los empleados públicos es la de un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto”*³⁶

³⁶ Ibidem Pág. 257

Gabino Fraga considera que "es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones existentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público"³⁷

Ernesto Gutiérrez y González en contravención con los criterios antes mencionados argumenta que "La naturaleza jurídica de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, sea cual sea la naturaleza del cargo de éstos, es siempre creada y originada a través de un CONVENIO DE NOMBRAMIENTO....asimismo todos los tratadistas de derecho administrativo estarán en contra de esta opinión en virtud de que consideró que dicho convenio es de naturaleza contractual pues reúne las características que todo contrato debe contener, consentimiento y objeto"³⁸

Las posiciones sustentadas por los autores citados, evidencian, desde luego, que los primeros son tratadistas de derecho administrativo, en cambio el último de los citados tiene una perspectiva absolutamente civilista pero que deja claro que la relación jurídica que estamos estudiando es un contrato equiparable al del derecho laboral que se rige por el apartado A del artículo 123 de Nuestra Carta Magna, con la única diferencia que en materia laboral burocrática la única manera de acceder al servicio público es por medio del nombramiento o por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales según lo dispone la Ley.

Un elemento común al que todos los autores se refirieron lo es el nombramiento; documento que se expide por el titular del órgano de gobierno como lo establece el artículo 12 de la Ley Laboral Burocrática:

³⁷ FRAGA, Gabino *op. cit.* Pág 133

³⁸ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO, Porrúa, México. 1993. Pág. 595

Los trabajadores prestaran sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Dicho nombramiento debe contener los elementos que establece el artículo 15:

Los nombramientos deberán contener:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II.- Los servicios que deban prestarse, que se determinaran con la mayor precisión posible;
- III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV.- La duración de la jornada de trabajo;
- V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador;
- VI.- El lugar en que prestara sus servicios.

Elementos que son muy comunes en los contratos de trabajo que se regula por el artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece:

El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón;
- II. Si la relación de trabajo es por obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado;
- III. El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con mayor precisión posible;
- IV. El lugar o lugares en donde deba prestarse el trabajo;
- V. La duración de la jornada;
- VI. La forma y el monto del salario;
- VII. El día y lugar de pago del salario;
- VIII. La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas

- establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta ley; y
- IX. **Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan al trabajador y al patrón.**

Como se puede advertir son muchas las similitudes en cuanto a los elementos esenciales que debe de contener cualquier contrato de trabajo o el nombramiento del trabajador al servicio del estado.

Finalmente, debemos dejar en claro que a pesar de las similitudes que existen entre el derecho laboral del apartado A y B del artículo 123 constitucional las consecuencias que persigue este último no es el lograr un equilibrio entre los factores de la producción sino el hecho de que las personas que ingresen a prestar sus servicios al estado cuenten con la protección jurídica de sus más elementales derechos laborales frente a éste, desde luego como lo veremos más adelante con las peculiaridades específicas que reviste este tipo de relaciones laborales.

En líneas anteriores hemos analizado quienes pueden ser trabajadores y la manera de cómo se ingresa a la función pública, de igual forma analizamos las similitudes que tiene el contrato de trabajo con el nombramiento, toca el turno al análisis de los elementos que debemos de considerar para determinar quienes son trabajadores de confianza al servicio del Estado, iniciaremos con la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, el cual establece:

La ley determinará los cargos que son considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

La esfera jurídica de protección constitucional de este tipo de trabajadores se constriñe únicamente a la protección del salario y los beneficios de la seguridad social, excluyéndolos de la protección de las prerrogativas de las que gozan los trabajadores del Estado. De hecho estos trabajadores se ven privados del principal de los derechos en materia laboral **la estabilidad en el empleo**, como lo

regula el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice:

Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º.; los miembros del ejercito y armada nacional con excepción del personal civil de las secretarías de la defensa nacional y de marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Asimismo el artículo 5º hace una clasificación enunciativa, más no limitativa de los trabajadores considerados de confianza:

Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la Republica y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la republica;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

A).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

B).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente este desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

C).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de estos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

D).- Auditoria: a nivel de auditores y sub- auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

E).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

F).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

G).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

H).- Asesoría o consultaría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; secretario, sub-secretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las entidades.

I).- El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías.

J).- Los secretarios particulares de: secretario, sub- secretario, oficial mayor y director general de las dependencias del ejecutivo federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

K).- Los agentes del ministerio público federal y del distrito.

L).- Los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de empleos de la federación, para el personal docente de la secretaría de educación pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formara parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados; el oficial mayor el director general de departamentos y oficinas, el tesorero general, los cajeros de la tesorería, director general de administración, el oficial mayor de la gran comisión, el director industrial de la imprenta y encuadernación y el director de la biblioteca del Congreso.

En la contaduría mayor de hacienda: el contador y el subcontador mayor, los directores y subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: oficial mayor, tesorero y subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial: los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios del tribunal pleno y de las salas;

Es necesario puntualizar que en algunas dependencias se señalan como trabajadores de confianza a otros que no están incluidos en el citado artículo, los cuales pueden quedar o no dentro de este género en atención a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ya que las propias dependencias podrán determinarlos, siempre que estén plenamente identificados en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, o bien de sus propios catálogos establecidos dentro de sus regímenes internos.

Para la creación de estos catálogos, se deberá contar con la participación conjunta de los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos. De tal forma que si en los citados catálogos o bien en el artículo 5º de la Ley Burocrática, pese a que su nombramiento señale que es trabajador de base, no lo son, y por lo tanto son regulados por las disposiciones aplicables a los demás trabajadores al servicio del estado.

Para una mayor comprensión del tema citamos la siguiente tesis jurisprudencial:

CONFIANZA, TRABAJADORES DE. DEBE EXISTIR DISPOSICIÓN EXPRESA DE LA LEY PARA CONSIDERARLOS COMO TALES.

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, en su artículo 5o., fracción V, prevé que los empleados y funcionarios de los organismos públicos coordinados y descentralizados de carácter estatal, para ser considerados como trabajadores de confianza, deberán estar regulados sus cargos en las respectivas leyes de su institución, por lo que no es posible que el trabajador sea considerado de confianza, por haber sido designado director de un organismo público descentralizado. En efecto es preciso remitirse a la ley respectiva de su institución, pues para determinar que los empleados y funcionarios de los organismos públicos coordinados y descentralizados tienen la categoría de confianza, debe estarse a la disposición expresa que regula a los trabajadores de los organismos públicos coordinados y descentralizados.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

II.T.9 L

Amparo directo 490/98.-Arnulfo Secundino Villavicencio.-11 de junio de 1998.-Unanimidad de votos.-Ponente: Fernando Narváez Barker.-Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.

Véase: Tesis II. T.6 L, en la página 1117 de esta misma publicación. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VIII, Octubre de 1998. Tesis: II.T.9 L Página: 1120. Tesis Aislada.

2.3. Trabajadores de base al servicio del estado.

El artículo 4 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece:

Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Respecto de los primeros ya tratamos el tema en el apartado anterior, ahora vamos a estudiar a los trabajadores de base, los cuales pretenden ser definidos por el artículo 6º de la Ley Laboral Burocrática:

Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Del texto legal se desprenden dos elementos: el primero, es que, en realidad, la ley no define quienes son trabajadores de base, únicamente establece una excepción respecto de los trabajadores de confianza, y por ende se establece la exclusión. En segundo lugar, el artículo establece que para ser trabajador de base es necesario el haber trabajado durante seis meses continuos y sin una nota desfavorable en el expediente, si esto sucede tiene como característica la inamovilidad en el puesto.

Respecto de esto último es conveniente hacer algunas precisiones, actualmente la gran mayoría de las dependencias de la administración centralizada y descentralizada principalmente, contratan a la mayoría de su personal mediante el servicio denominado por honorarios asimilados a sueldos, y entregan al trabajador un contrato denominado de "trabajo por honorarios", y entre un periodo y otro se deja pasar un término de quince, veinte o hasta treinta días, con la finalidad de que la prestación del servicio no sea continua y además de tratar de encubrir la relación de trabajo como de confianza.

De lo anterior se desprende que los titulares de la función pública saben muy poco respecto del derecho burocrático laboral, en primer lugar porque la naturaleza del cargo de confianza depende de las funciones que se desempeñan y no de la denominación que se le pretenda dar al cargo, máxime que en esta materia debe estar expresamente determinada la calidad de trabajador de confianza en el ordenamiento en donde encuentre su creación, que puede ser una

ley, un decreto o el catalogo general de puesto del gobierno federal o el de la propia institución y el caso de los organismos descentralizados en su ley orgánica.

Al respecto el artículo 7º de la Ley del Trabajo Burocrático establece:

Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

Por lo que hace a la continuidad es equivocado el hecho de que al dejar de firmar contrato por algunos días se pretenda que no se laboró de continuo aunque el trabajador no cobre remuneración alguna, pues aunque no exista el contrato, que es el nombramiento hablando técnicamente, los efectos del mismo, no se suspenden cuando exista una efectiva prestación de los servicios aunque no se pague por ellos.

Finalmente el artículo en comento establece que para ser un trabajador de base es necesario que durante los seis meses de servicio no exista una nota desfavorable en el expediente del trabajador, lo cual implica la interrogante de saber si esa nota desfavorable se refiere a responsabilidad administrativa o responsabilidad laboral como trabajador, la cual la comentaremos más adelante en el capítulo respectivo de la responsabilidad.

*La inamovilidad implica el derecho a no ser cesado sin justa causa, esto es, sólo pueden ser removidos del empleo por las propias causas que establece la propia ley.*³⁹

De la transcripción se desprende que el trabajador de base al servicio del estado es aquél que sólo puede ser removido por una justa causa, contenida en la ley burocrática y que ha laborado por más de seis meses de continuo así como no contar con una nota desfavorable en el expediente del trabajador.

³⁹ HERRÁN SALVATTI, Mariano y QUINTANA ROLADAN, Carlos. LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA FEDERAL. 2ª ed. Porrúa, México. 1998. pág.36.

En adición a lo anterior las causales de cese contenidas en la ley laboral burocrática, únicamente la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece como sanciones la suspensión y destitución del puesto⁴⁰

De manera general los trabajadores de base exclusivamente serán de nacionalidad mexicana, y como excepción se autoriza la contratación en el ejercicio público de extranjeros:

Artículo 9.- Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y solo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato.

Supuesto poco común en nuestro sistema jurídico, dado que los puestos de base son los de menor grado de responsabilidad y preparación académica, por lo cual es difícil que no nacionales puedan sustituir a trabajadores de base nacionales.

Finalmente, debe asentarse que la manera en que los trabajadores de base se integran al servicio público es mediante nombramiento:

Artículo 12.- Los trabajadores prestaran sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Lo anterior, desde nuestro punto de vista, no es del todo cierto pues en realidad para prestar un servicio de tipo laboral al Estado es necesario el acuerdo de voluntades, más no el nombramiento como requisito indispensable para empezar a trabajar, ya que en ocasiones la expedición del mismo suele retrasarse por causas ajenas al trabajador y al titular del órgano para el cual se presta el

⁴⁰ Idem.

servicio, pero en tanto se da ésta ya se prestan los servicios y el trabajador se encuentra obligado a cumplir con la normatividad de tipo laboral y administrativa que le imponen las funciones de su empleo cargo o comisión.

De lo antes argumentado podemos advertir que se actualiza la teoría del acto complejo a que nos referimos en líneas anteriores, en la cual se entra a prestar el servicio por medio de un acuerdo de voluntades que se encuentra reglamentado por los diversos ordenamientos que regulan el desempeño de la función pública, dejando en segundo plano al nombramiento, únicamente como la formalización de la relación de trabajo, pero sin ser requisito para la existencia de la misma.

En adición a lo anterior el artículo 18 de la Ley Burocrática establece:

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe.

2.4. Régimen laboral del trabajador al servicio del estado.

En los dos apartados que anteceden hemos visto la naturaleza jurídica de la relación que une al Estado con sus trabajadores, de igual forma se ha estudiado a los trabajadores de base y de confianza, en este punto la finalidad es la de obtener un panorama preciso de lo que se debe entender por funcionario público, empleado público, servidor público y trabajador del poder judicial lo cual nos dará la pauta para realizar el estudio de la problemática laboral que tienen los trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entendiendo, desde luego, que el motivo de realizar una distinción entre los diversos conceptos que se plantean es en razón de poder determinar cuando estamos en presencia de un trabajador de base o de confianza, pues ésta es una mera clasificación teórica realizada por los autores de derecho administrativo que estudian el punto en cuestión, pero desde nuestro personal punto de vista cualquier distinción que se pretenda realizar respecto de los trabajadores al

servicio del estado, resulta anacrónica, en razón de que en el contexto actual de nuestro país, la totalidad del personal que ejerce una función pública se le denomina “servidor público”.

Asimismo debe dejarse en claro que el análisis que a continuación se va a realizar es de carácter doctrinal ya que en la Constitución y en la Ley Burocrática la única distinción que existe es la de trabajadores de base y de confianza. Y las distinciones entre funcionarios públicos y servidores públicos se encuentran en los ordenamientos de carácter administrativo.

2.4.1. Funcionario público.

*El término funcionario deviene del concepto de función pública entendida como el conjunto de actividades que desempeñan los organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo del poder en cualquiera de sus ámbitos y aspectos.*⁴¹

Gutiérrez y González dice que *“Funcionario es el que realiza en nombre del Estado, actividades de representación y relación con los gobernados o ante otros Estados”*.⁴²

Para Acosta Romero funcionario público *“es aquél que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad”*⁴³

Observamos que el autor citado se apega al criterio de que el funcionario es autoridad, lo cual no es correcto ya que no todos los órganos del Estado están revestidos del imperium.

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. pág. 386.

⁴² GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto.- op. cit. pág. 580

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel. loc. cit. pág. 139

Gabino Fraga realiza una distinción atendiendo a diversos criterios:

- El que distingue a los funcionarios de los empleados es el relativo a la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Esta apreciación, desde nuestro punto de vista no tiene ninguna base jurídica ya que existen funcionarios que tienen la misma permanencia que los empleados.

- El de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados siempre serán remunerados.

Este criterio tampoco tiene vigencia ni aplicación en nuestro sistema jurídico ya que todo servidor público goza de una remuneración por el servicio que desempeña.

- El de la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si es de derecho público es funcionario y si es de derecho privado es empleado.

La aseveración en comento resulta falsa e irreal ya que el nombramiento expedido por el titular del órgano del Estado, como lo hemos mencionado, encuentra su origen en un acuerdo de voluntades regulado por la Ley Burocrática, pero en una relación con el Estado de coordinación y no de supra-subordinación como en el caso de un acto de autoridad.

- Se ha dicho que los funcionarios tienen el poder de decidir en tanto que los empleados son los meros ejecutores.

Al respecto cabe apuntar que no todos los funcionarios de la administración gubernamental son autoridades ya que no todos los órganos de la administración pública gozan de imperium como elemento indispensable para afectar la esfera jurídica de los gobernados. En tanto los empleados ninguno goza de ser autoridad sino sólo son el elemento de contacto con los gobernados, que se encarga de la realización en concreto de las actividades encomendadas.

- Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y en tanto al empleado tiene señaladas sus funciones en los reglamentos.

El principio de legalidad es el que debe de regir en todo actuar de la Autoridad, ya que el órgano de poder público sólo puede hacer lo que expresamente tiene encomendado en la ley que le da origen a su actuar, en este caso nuevamente nos referimos al funcionario como autoridad, en su carácter de órgano de poder público. En cambio el empleado no siempre encuentra sus obligaciones en un reglamento, ya que existen actividades demasiado obvias o sencillas que no se encuentran expresamente determinadas pero que por lógica se deben de realizar.

Como podemos ver, conceptualmente, no existía una diferencia entre lo que se consideraba empleado y funcionario público; sin embargo, la doctrina señaló diversos aspectos que los diferencian, pero que todos ellos más que ayudar parecen confusos y rebuscados que nada aportan en la actualidad, ya que el concepto de servidor público es el que rige hoy día, y este basta para considerar a todas aquéllas personas que desempeñan en empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza para el gobierno.

2.4.2. Empleado público.

*Empleado público es el que se concreta a realizar actividades internas de la persona del Estado, sin que tengan por mandato de la ley, posibilidad de tener relaciones con los gobernados u otros Estados*⁴⁴

*El empleado público es aquél que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por el vínculo laboral que tiene su origen en la ley.*⁴⁵

Consideramos incorrectas las dos anteriores apreciaciones, ya la temporalidad del empleo no es un aspecto preponderante para determinar que se trata de un empleado público, de igual forma es incorrecto el hecho de considerar como empleado a quien encuentra el origen de su encargo en la ley, pues todos los trabajadores al servicio del Estado se encuentran regulados por la ley del órgano del Estado al cual pertenecen.

2.4.3. Servidor público.

Por servicio público, el Diccionario jurídico Mexicano señala que:

*"El servicio público es la institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público."*⁴⁶

⁴⁴ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. op. cit. pág. 580.

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit.. pág 456

⁴⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.- Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa-UNAM. México. Tomo P-Z.- página 2906.

Es necesario el contar con una clara definición de lo que se entiende por servicio público para poder definir a las personas que encarnan y ejecutan la voluntad estatal por su conducto y entender la dimensiones de su actuar.

*Servidor público es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, el cuadro de personal del poder público, vinculado de manera directa a la administración pública central o indirecta a la paraestatal.*⁴⁷

Es recurrente que todos los autores de derecho administrativo que tocan el tema de la función pública siempre se refieren exclusivamente al Poder Ejecutivo dejando de lado al Legislativo y al Judicial lo que resulta equivocado pues hacen una distinción entre Poderes creando una jerarquía, pues los otros dos Poderes de la Unión tienen peculiaridades que valen la pena estudiar.

2.4.4. Trabajador del Poder Judicial.

Una vez entendido el concepto de trabajador al servicio del Estado, debemos puntualizar en el presente apartado, las particularidades de aquellos que forman parte de la plantilla laboral del Poder Judicial de la Federación, puesto que son el tema principal de la presente investigación, entendiendo que los primeros son la especie y los segundos la genero.

Los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, son aquellos servidores públicos que forman parte del órgano federal de impartición de justicia en nuestro país, y que debido a la importancia de la función que desempeñan, sus actividades están reguladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con los diversos Acuerdos Generales emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura

⁴⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. Pág. 140

Federal, Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismos que se asemejan a reglamentos internos para quienes forman parte de dicho Poder.

2.5. Responsabilidades administrativas del servidor público.

Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico.

El término responsabilidad también se utiliza en los ámbitos moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario para determinar el significado de aquélla es necesario hacer alusión a los usos que están, de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

La voz responsabilidad proviene de respondere que significa Inter alia "prometer", "merecer", "pagar". Así, "responsalis" significa: el que responde o fiador. En un sentido más restringido responsum, responsable significa: "el obligado a responder de algo o de alguien. Este vocablo se encuentra estrechamente relacionado con espondere, la expresión solemne en la forma de la estipulatio, por la cual alguien asumía una obligación.⁴⁶

La dogmática jurídica establece que un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado: en este sentido la responsabilidad presupone un deber, del cual debe responder, sin embargo no debemos confundirla con la obligación.

⁴⁶ CFR. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 10 ed. Porrúa, México 1997. Pág. 2824-2825

De acuerdo a la doctrina jurídica, el deber o la obligación es la conducta que de acuerdo con las normas jurídicas se debe de hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es precisamente el sujeto obligado. En cambio la responsabilidad, es en este sentido una obligación en segundo grado, la cual surge precisamente del incumplimiento de la obligación originaria. es decir, que para que exista ésta debe haber una conducta ilícita del sujeto que jurídicamente se encuentra obligado a hacer o no hacer.

Es este orden de ideas debemos precisar que la responsabilidad jurídica que vamos a estudiar es la administrativa y la laboral. Al realizar un análisis comparativo determinaremos los límites entre ambas, pues desde nuestro punto de vista la responsabilidad administrativa es un presupuesto para que opere la de tipo laboral, ya que como lo veremos más adelante en los diversos cuerpos normativos que regulan la relación laboral entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, se confunden estos dos tipos de responsabilidad, llegando inclusive los tratadistas a considerar que se trata de un mismo tipo de responsabilidad.

El trabajador al servicio del Estado puede incurrir en el desempeño de su encargo en faltas o en delitos, los cuales deben de ser reprimidos para mantener el eficaz y justo desempeño de la administración. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o haber causado una pérdida o un daño.⁴⁹

En primer término debemos conocer cuales son las obligaciones de carácter administrativo que deben cumplir los servidores públicos, pues es necesario conocerlas, ya que al darse su incumplimiento podemos determinar cuando nos encontraremos en presencia de este tipo de responsabilidad.

⁴⁹ SERRA ROJAS, Andrés. op cit. pág. 504

Nuestra Constitución establece que los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa son los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal, y del Poder Judicial del Distrito Federal los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Asimismo las constituciones de los Estados de la República regulan en los mismos términos de lo ordenado en el párrafo anterior y para los efectos de responsabilidad serán servidores públicos quienes desempeñen empleo cargo o comisión en los Estados o Municipios.

La anterior clasificación se encuentra regulada en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna Intitulado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Entendiendo desde luego que se encuentran comprendidos dentro de esta clasificación los servidores públicos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues como lo establece el artículo 94 de nuestra Constitución:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución establezcan las leyes....."

La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se publicó el 13 de marzo de 2002, regula en su artículo 8º cuales son las obligaciones de todo servidor público:

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designo, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para el, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para el o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para el o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la secretaria, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoria, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de estos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la secretaria o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con esta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción

será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Como podemos advertir de la redacción del artículo transcrito la gran mayoría de las obligaciones para los servidores públicos en general envuelven la abstención de la realización de determinadas conductas, y derivado del incumplimiento de alguno de los deberes regulados en el artículo precedente se actualizarán cualquiera de las sanciones que se encuentran reguladas por el artículo 13 de la ley antedicha:

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Quando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el distrito federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de

inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerara infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la secretaria, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Asimismo para la imposición de las sanciones antes descritas se deberán establecer determinadas características del funcionario que cometa la sanción las cuales se encuentran reguladas en el artículo 14 de la Ley de Servidores Públicos:

Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomaran en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. para los efectos de la ley, se considerara reincidente al servidor publico que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el articulo 8 de la ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

También resulta importante establecer la responsabilidad laboral que surge del incumplimiento de las obligaciones de esta especie las cuales se encuentran reguladas en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y que según los tratadistas del derecho laboral surgen del incumplimiento de las normas que les imponen el deber indubitable de cumplir con la norma laboral:

Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

La sanción por el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos tienen como consecuencia la actualización de la responsabilidad laboral, y los efectos de la misma son los siguientes:

Artículo 45.- La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con el, y

II.- La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el tribunal federal de conciliación y arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

Como se observa para la imposición de alguna sanción por el incumplimiento de la norma laboral siempre se han de seguir los procesos o en su caso los procedimientos que las leyes consignan para su debida tramitación, ello desde luego en cumplimiento de las garantías de seguridad jurídica que tienen los trabajadores.

Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejara de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas que, ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las ordenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el tribunal federal de conciliación y arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello esta conforme el sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el tribunal federal de conciliación y arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Artículo 46 bis.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción v del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentaran los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmara por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañaran, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse esta, se hayan agregado a la misma.

Para concluir, debemos dejar en claro que la responsabilidad laboral de los trabajadores al servicio del estado se encuentra perfectamente establecida en la Ley Burocrática.

Asimismo la responsabilidad administrativa se encuentra en la Constitución y en la Ley de de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero consideramos que ésta es el presupuesto para que surja la de tipo laboral, ya que derivado de una falta administrativa puede tener como sanción final el cese del funcionario, siendo esta última figura regulada por la ley laboral

burocrática nos lleva a concluir que la responsabilidad administrativa finaliza con la actualización de la responsabilidad laboral.

Además en el presente apartado hemos analizado los ordenamientos de tipo administrativo y los de carácter laboral, observando en ambos casos que el trabajador de base se encuentra obligado a cumplir con un cúmulo importante de obligaciones administrativas y otras de tipo laboral, en tanto el trabajador de confianza únicamente se encuentra obligado a cumplir con las de tipo administrativo que regula la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que no son las menos.

Algo que no se debe pasar por alto es el hecho de que tanto trabajadores de base y de confianza pueden ser cesados o suspendidos por incurrir en responsabilidad laboral o administrativa, lo que cambia es la autoridad encargada de la aplicación de las normas sancionadoras, pues en el caso de la primera es el superior jerárquico inmediato, quien tiene la facultad de suspender los efectos del nombramiento, y en su caso el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a propuesta del superior jerárquico y por medio de juicio seguido ante el mismo.

Respecto de la responsabilidad administrativa quien se encarga de la aplicación de las sanciones es el superior jerárquico el encargado de la aplicación de algunas de ellas como la amonestación verbal o escrita, pública o privada, y en caso de ser más grave el incumplimiento de la obligación administrativa corresponde al órgano de control interno de la dependencia la aplicación de la sanción, en este supuesto y conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos corresponde en última instancia la determinación de las sanciones al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente, reiterando que la responsabilidad administrativa incide directamente en la relación laboral de un trabajador, como ejemplo mencionaremos que una amonestación verbal o escrita, realizada a un trabajador dentro de los seis primeros meses de sus servicios le impide el poder ingresar de manera definitiva al servicio público, pues debemos recordar que la Ley Burocrática establece que para tener definitividad se deben de cumplir seis meses ininterrumpidos de trabajo sin una nota desfavorable en el expediente, de ahí la importancia que reviste el hecho de que la responsabilidad administrativa es el presupuesto para el surgimiento de la de tipo laboral.

CAPITULO TERCERO. MARCO JURIDICO QUE RIGE LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SUS TRABAJADORES.

En el presente capitulo toca el estudio del marco jurídico que rige a los conflictos laborales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus asalariados. Desde luego que nos referimos tanto a los trabajadores de base como a los de confianza.

Iniciaremos este apartado con el análisis Constitucional, estableciendo los principios fundamentales, para posteriormente estudiar los ordenamientos secundarios que regulan cuestiones laborales del personal del Tribunal Electoral.

3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Carta Magna en su artículo 99 establece que:

El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución la máxima autoridad jurisdiccional de la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará con siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren resuelto sobre la misma, procediendo a realizar la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo, respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas de las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales y legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que pueden resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posición de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de los actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica de tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES ENTRE EL TRIBUNAL Y SUS SERVIDORES;

VII. LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

En el capítulo segundo del presente trabajo manifestamos que el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial Federal como lo establece el artículo 94 constitucional y el 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ahora bien en el artículo transcrito quedó establecido, de manera indubitable, la naturaleza jurídica de dicho Ente Jurídico que es la de ser la máxima autoridad en

materia electoral, así como máxima autoridad para con sus trabajadores o servidores en cuestiones laborales.

La integración y funcionamiento de dicha Institución se contempló de la siguiente manera: una Sala Superior y Salas Regionales las cuales necesitarán para su funcionamiento de dos tipos de servidores, los denominados personal jurídico y los llamados personal administrativo. La clasificación que precede no es más que la división del trabajo dentro del Tribunal pues los primeros serán los encargados de dar trámite a todos los recursos y medios de impugnación que se establecen en la Constitución, en el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; a su vez el personal administrativo será aquel que se encargue de la administración, vigilancia y órganos auxiliares necesarios para el adecuado funcionamiento del Tribunal.

El artículo 99 además, establece de manera enunciativa y general, cual es la competencia específica de la acción judicial del Tribunal Electoral mencionado en las fracciones I, II, III, IV, V, VIII y IX de manera clara y contundente se establece que la competencia jurisdiccional es la solución de conflictos de naturaleza eminentemente electoral.

Sin lugar a duda, una de las interrogantes que surge al momento de dar, lectura al cúmulo de facultades que tiene el órgano de mérito, es el saber el motivo por el cual el legislador decidió el incorporar a las facultades Constitucionales la solución de controversias laborales, tanto del Tribunal como del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, al promulgar una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el Congreso de la Unión decidió equiparar las facultades que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de solución de conflictos laborales con sus trabajadores como lo establece el artículo 10 fracción IX:

La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en pleno:

IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que presente la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en lo conducente.

En la fracción transcrita, el legislativo decidió el reglamentar de manera similar a lo regulado para la Suprema Corte de Justicia. Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que:

Artículo 152.- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debe citarse el artículo 123 constitucional en su fracción XII la cual establece:

B) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido por la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte y sus empleados serán resueltos por la última.

El legislador fue muy claro en hacer una separación entre los tres órganos encargados de la solución de conflictos laborales que se pueden suscitar, en primer término se estableció al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que se encarga de la solución de los conflictos laborales del Poder Legislativo y del Ejecutivo con sus trabajadores; por lo que hace al Poder Judicial Federal se establece al Consejo de la Judicatura como tribunal para la solución de los conflictos laborales, también se otorga a la Suprema Corte de Justicia la facultad

de ser el órgano que resuelve controversias laborales con sus trabajadores; se debe anotar que el Poder Judicial es una unidad, no obstante, se omitió señalar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano de solución de controversias laborales, lo que es erróneo, pues éstos no se someten a la decisión del Consejo de la Judicatura o de la Suprema Corte de Justicia, pues, como lo veremos más adelante, el Tribunal Electoral tiene su propio procedimiento para la solución de las controversias laborales con sus trabajadores, lo cual es el punto medular de estudio de esta investigación.

De todo lo anterior se desprende que el legislador pretendió darle un tratamiento similar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al otorgarle la facultad de resolver controversias laborales con sus servidores y más aún al concederle la posibilidad de resolver las controversias laborales del Instituto Federal Electoral con sus servidores lo que, como ya se dijo, resulta equivocado, ya que la naturaleza jurídica de este Tribunal es especializada en materia electoral y no laboral como indebidamente se reguló.

3.2. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene su origen en el de decreto por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, enviado por el Presidente Ernesto Zedillo el 5 de diciembre de 1994, a la Cámara de Senadores, la cual a su vez se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, para que se estudiara y se elaborara el dictamen correspondiente y se sometiera a debate.

Para la creación de esta ley tuvieron que reformarse diversos artículos de la Constitución, los cuales son: 21 adicionándose 3 párrafos; 55; 73

fracción XXIII; 76 fracciones II y VII; 79 fracciones II y V; 89 fracciones II, IX, XVI y XVIII; 93 párrafo segundo; 94 párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo y noveno, adicionándose además un párrafo décimo; 95 fracciones II, III y V, agregándose la fracción VI y un último párrafo; los artículos 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, párrafos primero tercero y quinto, adicionándose un último párrafo del apartado A; 103 fracciones II y III; 104 fracción IV; artículos 105, 106 y 107 fracción V último párrafo, fracciones VIII, XI, XII, XIII y XVI; 108 tercer párrafo; 110 párrafo primero y segundo; 111 párrafo primero y quinto; 116 fracción III, párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto, por lo que se recorrió la numeración del citado artículo; 122 fracción VII; 123 fracción XII, párrafo segundo del apartado B.⁵⁰

La citada reforma Constitucional consistió, fundamentalmente, en la creación del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, así como el establecimiento de un sistema de nombramientos, requisitos, prohibiciones y limitaciones de los Ministros de la Corte; la fijación de la nueva competencia de la Corte, respecto de las controversias Constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; asimismo se determinó la competencia de los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de amparo indirecto y de suspensión; la creación de un procedimiento para resolver el problema del incumplimiento de las sentencias de amparo y de la repetición del acto reclamado y la incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con la reforma constitucional de 1994 se dotó a la Suprema Corte de Justicia de una nueva composición y estructura y se separaron sus competencias jurisdiccionales y administrativas. Aun cuando esta señalado en la ley, dicha separación no es total, ya que tanto el Consejo como la Corte, realizan dependiendo del caso, ambas funciones.⁵¹

⁵⁰ ADATO GREEN, Victoria.- LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN COMENTADA.- Porrúa, México.- 1998 pág 237

⁵¹ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio.- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y MODERNIDAD EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.- México.- 2001. pág 76

Adicionalmente, a fin de garantizar la adecuada calificación y el profesionalismo de las personas que deben llevar a cabo la función jurisdiccional, la reforma Constitucional también previó la creación de la Carrera Judicial y lograr con ello, por una parte, la independencia del juzgador frente al poder político y a los tribunales de alzada o revisión y, por otra, que la función jurisdiccional sea ejercida con profesionalismo y excelencia por personas que tengan, además, una auténtica vocación de servicio en esta importante tarea. Desde luego refiriéndonos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero en lo referente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta ley fue la que lo creó y en la misma se regularon diversos aspectos tanto de organización administrativa como de carácter laboral.

En este apartado se realiza un análisis de los diversos artículos y fracciones que regulan cuestiones de tipo laboral en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación al Tribunal Electoral; esta Institución se encuentra regulada en el **TÍTULO UNDÉCIMO** denominado **El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, por lo que a continuación presentaremos las disposiciones que contienen disposiciones de tipo laboral

De su Integración y Funcionamiento

ARTÍCULO 184. De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Se reitera lo dicho en el primer apartado de este capítulo en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano especializado en materia electoral y no laboral como indebidamente el legislador lo consagró en esta disposición, lo cual implica que se cometió en dos ocasiones el mismo error.

ARTÍCULO 186. En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

d) CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES ENTRE EL TRIBUNAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES;

e) CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES;

VI. Expedir su reglamento interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;

X. Las demás que señalen las leyes.

En el texto del artículo que precede se encuentran perfectamente definidas las funciones que la propia Constitución establece y la ley orgánica reitera, la competencia es para solución de controversias electorales, pues de las diez fracciones que lo integran solo dos incisos el d) y f) facultan al Tribunal para resolver de manera definitiva e inatacable conflictos o diferencias de tipo laboral con sus servidores. Lo cual implica que no existe más allá del Tribunal instancia alguna que pueda revisar sus determinaciones, lo cual deja en estado de indefensión a sus servidores.

Ahora bien, dicho ordenamiento no distingue qué tipo de servidores, si de base o de confianza, por lo que desde nuestro punto de vista, al no distinguir la ley se refiera a ambos aunque por disposición de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los trabajadores de confianza se encuentran sometidos al régimen de las responsabilidades administrativas únicamente.

ARTÍCULO 188 La Sala Superior nombrará a un secretario general de acuerdos y a un subsecretario general de acuerdos, a los secretarios, a los actuarios, así como al personal administrativo y técnico que se requiera para su buen funcionamiento, conforme a los lineamientos que dicte la Comisión de Administración.

La cual tendrá las siguientes facultades:

ARTÍCULO 189 La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

g) LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES ENTRE EL TRIBUNAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES;

X. Aprobar el Reglamento Interno que someta a su consideración la Comisión de Administración y dictar los acuerdos generales en las materias de su competencia;

XV. Las demás que le confieran las leyes y el Reglamento Interno del Tribunal.

Por lo que se refiere a la fracción primera inciso g) es discutible pues como lo hemos sostenido en reiteradas ocasiones este Tribunal se creó para mantener la legalidad de la aplicación de las normas de carácter electoral y con ello garantizar los principios de la democracia y la vida política del país y no para resolver controversias laborales, pues existe actualmente un tribunal especializado en resolver las diferencias laborales entre el Estado y sus trabajadores, desde luego refiriéndonos a los de base.

Por otro lado, al otorgarle la facultad para elaborar el reglamento interno, ciertamente se le da la posibilidad de regular la organización y funcionamiento administrativo de dicho Tribunal, sin embargo debe anotarse por el contenido mismo de dicho dispositivo legal se regulan cuestiones laborales situación con la que se está en desacuerdo.

El vigilar el adecuado funcionamiento interno del Tribunal Electoral se ha encomendado a una Comisión de Administración, la que se integra por el Magistrado Presidente en turno el cual la presidirá, por un Magistrado de la Sala Superior elegido por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal, los cuales serán designados de la siguiente manera, el Magistrado de Circuito de mayor antigüedad como tal, así como el Consejero de la

Judicatura que fue designado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con mayor antigüedad en el Consejo, así como el consejero designado por el Presidente de la República, esta comisión sesionará de manera permanente en las oficinas de la sede del Tribunal, y tiene amplias facultades en materia administrativa y laboral

Las Atribuciones de la Comisión de Administración son las siguientes:

ARTÍCULO 209 La Comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes:

I. Elaborar el proyecto de Reglamento Interno del Tribunal y someterlo a la aprobación de la Sala Superior;

II. Proveer lo necesario para la instalación oportuna de la Sala Regional que sea competente para conocer y resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales extraordinarios, de conformidad con lo previsto por el último párrafo del artículo 195 de esta ley;

III. Expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación del personal del Tribunal Electoral;

IV. Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público;

V. Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en el Tribunal Electoral;

VI. Autorizar en términos de esta ley a los presidentes de las Salas Regionales para que, en caso de ausencia de alguno de sus servidores o empleados, nombren a un interino;

VII. Conceder licencias en los términos previstos en esta ley;

VIII. Acordar sobre las renunciaciones que presenten los secretarios y demás personal de las Salas Regionales;

IX. Destituir o suspender a los Magistrados de las Salas Regionales, cuando incurran en faltas o conductas graves que lo ameriten y comunicarlo de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos

conducentes. En estos casos, el magistrado destituido o suspendido podrá apelar la decisión ante la Sala Superior del Tribunal;

X. Suspenden en sus cargos a los magistrados electorales de las Salas Regionales a solicitud de autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado. La suspensión de los magistrados por parte de la Comisión de Administración, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Si se ordenare o efectuare alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá de conformidad con lo dispuesto en la parte final del segundo párrafo de la fracción X del artículo 81 de esta ley;

XI. Suspenden en sus funciones a los magistrados electorales de las Salas Regionales que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;

XII. DECRETAR, CUANDO PROCEDA, LA SUSPENSIÓN, REMOCIÓN O CESE DE LOS SECRETARIOS GENERALES, SECRETARIOS, ASÍ COMO DEL PERSONAL JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LAS SALAS REGIONALES;

XIII. Conocer y resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos en los términos de lo que dispone esta ley, incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de los correspondientes miembros del Tribunal Electoral;

XIV. IMPONER LAS SANCIONES QUE CORRESPONDAN A LOS SERVIDORES DEL TRIBUNAL POR LAS IRREGULARIDADES O FALTAS EN QUE INCURRAN EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, A PARTIR DEL DICTAMEN QUE LE PRESENTE LA COMISIÓN SUSTANCIADORA DEL PROPIO TRIBUNAL, APLICANDO LOS ARTÍCULOS 152 A 161 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN AQUELLO QUE FUERE CONDUCTENTE;

XV. Designar, a propuesta de su presidente, al representante del Tribunal ante la Comisión Sustanciadora para los efectos señalados en la fracción anterior;

XVI. Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración;

XVII. Nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración, y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renunciaciones;

XVIII. Dictar las bases generales de organización, funcionamiento, coordinación y supervisión de los órganos auxiliares de la propia Comisión;

XIX. Resolver sobre las renunciaciones y licencias de los titulares de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración, removerlos por causa justificada o suspenderlos en los términos que determinen las leyes y los acuerdos correspondientes, y formular denuncia o querrela en los casos en que proceda;

XX. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados de la propia Comisión, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que la propia Comisión dicte en materia disciplinaria;

XXI. Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite la Sala Superior;

XXII. Apercibir, amonestar e imponer multas hasta por ciento ochenta veces el importe del salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la falta, a aquellas personas que falten al respeto de algún órgano o miembro del Tribunal Electoral en las promociones que hagan ante la propia Comisión de Administración;

XXIII. Formar anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante las Salas del Tribunal Electoral, ordenándola por ramas, especialidades, circunscripciones electorales plurinominales, entidades federativas, y de ser posible, por distritos electorales uninominales federales;

XXIV. Aportar al presidente del Tribunal Electoral todos los elementos necesarios para elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del Tribunal Electoral a efecto de que, una vez aprobado por la Comisión, sea propuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de que se incluya en el del Poder Judicial de la Federación, para su envío al titular del Poder Ejecutivo;

XXV. Ejercer el presupuesto de egresos del Tribunal Electoral;

XXVI. Emitir las bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que

realice el Tribunal Electoral, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajusten a los criterios previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XXVII. Administrar los bienes muebles e inmuebles al servicio del Tribunal Electoral, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento;

XXVIII. Fijar las bases de la política informática y estadística del Tribunal Electoral;

XXIX. Establecer, por conducto del Consejo de la Judicatura Federal, la coordinación entre el Instituto de la Judicatura y el Centro de Capacitación Judicial Electoral;

XXX. Vigilar que los servidores de las Salas Regionales y de la propia Comisión de Administración y de sus órganos auxiliares cumplan en tiempo y forma con la presentación de las declaraciones de situación patrimonial ante el Consejo de la Judicatura Federal; y

XXXI. Desempeñar cualquier otra función que la ley o el Reglamento Interno del Tribunal Electoral le encomienden.

Debemos hacer especial mención en relación a las fracciones XII y XIV ya que establecen la facultad sancionadora que tiene la Comisión de Administración respecto de los trabajadores, en este supuesto se refiere a los trabajadores tanto de base como los de confianza, asimismo puede advertirse el sometimiento de la Comisión Sustanciadora a la de Administración, pues como lo veremos más adelante esto implica que se vulneren las garantías de seguridad jurídica contenidas en nuestra Constitución en razón de que el propio Tribunal, por conducto de sus órganos, se convierte en juez y parte en un proceso.

El siguiente artículo es fundamental en el análisis del presente apartado y en especial el de la propia investigación pues se trata del apartado denominado:

DEL PERSONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL

ARTICULO. 240.- Serán considerados de confianza los servidores y empleados del Tribunal Electoral adscritos a las oficinas de los magistrados y aquéllos que tengan la misma categoría o una similar a las señaladas en

los artículos 180 y 181 de esta Ley, respectivamente. Todos los demás serán considerados de base.

Lo expuesto en el apartado que precede no es más que el reflejo de lo que actualmente rige la relación de trabajo entre el estado y sus trabajadores, pues el legislador ordinario de un solo plumazo, valga la expresión, vulnera todos los derechos laborales fundamentales del personal que presta sus servicios para el Tribunal Electoral. En primer lugar porque con una deficiente técnica legislativa confunde lo que se entiende por servidor público y empleado, pues como quedo apuntado en el capítulo segundo se realizó un estudio de cada uno de las acepciones antedichas, pero desde nuestro personal punto de vista todas las personas que realizan un cargo, empleo o comisión para el estado se les debe de denominar trabajadores sin distingo alguno.

De igual forma el numeral en comento nos remite a los artículos 180 y 181 de la ley en análisis para resolver la duda de cuales son trabajadores de base y cuales considerados de confianza, dichos preceptos establecen lo siguiente:

ARTICULO 180. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán el carácter de servidores públicos de confianza, el secretario general de acuerdos, el subsecretario general de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta, los secretarios y subsecretarios de sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, la persona o personas designadas por su presidente para auxiliarlo en las funciones administrativas, el coordinador de compilación y sistematización de tesis, los directores generales, los directores de área, los subdirectores, los jefes de departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, y todos aquéllos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisición e inventarios.

El artículo precedente es enunciativo más no limitativo, en cuanto a quienes serán considerados servidores públicos de confianza, pero en la clasificación se omitió a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Magistrados de Tribunal Unitario y de Colegiado y a los Jueces de Distrito, pues de no considerarlos de confianza, serían de base, lo cual es también incorrecto por la

naturaleza de las funciones que desempeñan, y calificarlos de altos funcionarios sería volver al anacrónico régimen administrativo de clasificaciones de los trabajadores al servicio del estado.

Diversos tratadistas del derecho administrativo, el laboral y el propio legislador establecen que son de confianza todos los empleos que por disposición legal así lo establezcan, no estamos de acuerdo con ello, puesto que la naturaleza de las funciones es la que establece cuales son las funciones de confianza, éste artículo establece que son de confianza los puestos en los que se manejen recursos, adquisiciones e inventarios, llegando al extremo de considerar que el personal de intendencia, chóferes, mensajeros o la persona que se encarga de realizar el conteo de los suministros de papelería del Tribunal son de confianza, lo cual a parte de ser ilógico es absurdo, dejando en claro la terrible confusión que en materia burocrática aún existe, pues con ello se pretende vulnerar los derechos laborales más elementales de los servidores del Tribunal.

ARTICULO 181. También tendrán el carácter de servidores públicos de confianza, los secretarios ejecutivos, los secretarios de comisiones, los secretarios técnicos, los titulares de los órganos, los coordinadores generales, los directores generales, directores de área, visitadores, defensores públicos, asesores jurídicos y personal técnico Federal de Defensoría Pública, de la visitaduría judicial y de la contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel director general o superior, cajeros, pagadores y todos aquéllos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

Nuevamente observamos que el legislador por una parte trata de abarcar al mayor número de trabajadores para considerarlos de confianza, y por exclusión los considerados de base, aunque el criterio de clasificación es incorrecto puesto que se trata de determinar funciones que desempeña un trabajador y no categorías elaboradas a la voluntad de determinadas personas.

Además de que dichos artículos en nada dejan en claro cuales son los trabajadores de base y confianza del Tribunal Electoral, máxime que la conformación de éste es distinta totalmente a la de la Suprema Corte y sus órganos administrativos y auxiliares, por lo tanto resulta inútil e intrascendente el que el artículo 240 nos remita a los dos ordenamientos antes citados.

ARTICULO 241. La Comisión Sustanciadora en los conflictos laborales se integrará por un representante de la Sala Superior, quien la presidirá, otro de la Comisión de administración y un tercero nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Para el nombramiento del representante de la Comisión de Administración emitirán su opinión los representantes de la Sala Superior y del Sindicato. En la sustanciación y resolución de los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores y empleados se seguirá en lo conducente, lo establecido en los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. Para estos efectos, se entenderá que las facultades del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponderán a la Sala Superior y las del Presidente de la Suprema Corte al Presidente del Tribunal.

Al analizar el artículo precedente encontramos algunas peculiaridades en su redacción, pues en ella aparece una Comisión Tripartita que se encarga de dirimir conflictos laborales y administrativos entre el Tribunal y sus trabajadores, aunque se refiere a servidores y empleados.

Asimismo en dicho numeral se incorpora por primera ocasión la aplicación supletoria de la Ley del Trabajo Burocrático en la parte conducente al TITULO NOVENO de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, en el próximo capítulo analizaremos la estructura, atribuciones y funcionamiento de esta Comisión Sustanciadora.

Finalmente, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establecen las responsabilidades administrativas para los trabajadores de base y de confianza del Tribunal Electoral, las cuales serán resueltas por la Comisión de Administración, las cuales se regulan en el contenido del artículo 219 que a la letra dice:

Las responsabilidades de todos los miembros del Tribunal Electoral se regirán por el Título Octavo y las disposiciones especiales del presente Título de esta Ley. Para estos efectos, las facultades señaladas para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las del Consejo de la Judicatura Federal se entenderán atribuidas a la Comisión de Administración y las del Presidente de la Suprema Corte al presidente del Tribunal Electoral.

Artículo que nuevamente viene a confirmar lo dicho en el capítulo segundo al establecer que la responsabilidad administrativa es en muchas de las ocasiones, el requisito de procedibilidad para el establecimiento de la responsabilidad laboral.

3.3. El Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales.

Este Código nació a la vida jurídica durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, surge por la necesidad de asegurar la vida democrática del país, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, el cual ha sido reformado en diversas ocasiones, las cuales han sido publicadas en el periódico oficial el 17 de julio de 1992, el 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993, el 18 de mayo y 3 de junio de 1994, el 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996 y el 23 de enero de 1998.

La importancia que tiene este ordenamiento en el presente trabajo radica en el hecho de que regula las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, la organización función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas y la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Artículo 1º

- 1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.**
- 2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:**

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y
- c) La función estatal de organizar las elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

De lo anterior se advierte que la naturaleza de este ordenamiento es eminentemente de carácter político-electoral y que tiene por objeto regular una parte de la vida jurídica del país relativa al debido mantenimiento de un sistema democrático como forma política de organización del Estado.

Se insiste, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene como finalidad la solución de las controversias que se susciten de la aplicación de dichas normas, lo cual finalmente deja en evidencia que dicho Tribunal como parte del Poder Judicial se encarga de manera específica de dirimir las controversias que puedan surgir con motivo de la aplicación o violación de los preceptos contenidos en dicho precepto legal.

Lo cual consideramos correcto, pero en lo que no estamos de acuerdo y nos oponemos rotundamente es el hecho de que a este Tribunal se le haya dado la facultad para resolver controversias de tipo laboral, pues con ello se desvirtúa la naturaleza de las funciones que desempeña, máxime de que existe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que es un organismo con la jurisdicción especializada para conocer de problemas de tipo laboral, al respecto abundaremos con mayor precisión en el capítulo cuarto de la presente investigación.

3.4. Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue aprobado por la Sala Superior, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción VII y 189, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sesión celebrada el día cuatro de junio de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de siete votos de los ciudadanos magistrados que integraban la Sala Superior: José Luis de la Peza, Presidente del Tribunal Electoral; Leonel Castillo González, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata, ante el C. Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, Flavio Galván Rivera, que autoriza y da fe.

Ahora bien antes de hacer un análisis de las disposiciones que se encargan de regular la solución de controversias entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus Trabajadores es importante que observemos de manera detallada la estructura del Reglamento Interno del Tribunal para después realizar un comentario al respecto.

TÍTULO PRIMERO Único

CAPÍTULO ÚNICO. Disposiciones Generales

TÍTULO SEGUNDO. De la Organización Jurisdiccional y su Funcionamiento.

CAPÍTULO I. De la Sala Superior.

CAPÍTULO II. Del Presidente del Tribunal Electoral.

CAPÍTULO III. De las Salas Regionales.

CAPÍTULO IV. De los Presidentes de las Salas Regionales.

CAPÍTULO V. De los Magistrados.

CAPÍTULO VI. Del Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior y sus Áreas de Apoyo.

SECCIÓN 1a. Del Secretario General de Acuerdos.

SECCIÓN 2a. Del Subsecretario General de Acuerdos.

SECCIÓN 3a. Del Secretariado Técnico.

SECCIÓN 4a. De la Oficialía de Partes.

SECCIÓN 5a. De la Oficina de Actuarios.

SECCIÓN 6a. Del Archivo Judicial.

CAPÍTULO VII. De los Secretarios Generales de las Salas Regionales y sus Áreas de Apoyo.

SECCIÓN 1a. De los Secretarios Generales.

SECCIÓN 2a. De las Áreas de Apoyo.

CAPÍTULO VIII. De los Secretarios Instructores y de Estudio y Cuenta de la Sala Superior y las Salas Regionales.

SECCIÓN 1A. De los Secretarios Instructores.

SECCIÓN 2a. De los Secretarios de Estudio y Cuenta.

CAPÍTULO IX. De los Impedimentos y las Excusas.

TÍTULO TERCERO. De la Comisión de Administración y sus Órganos Auxiliares.

CAPÍTULO I. De la Comisión de Administración.

CAPÍTULO II. Del Presidente y el Secretario de la Comisión de Administración.

SECCIÓN 1a. Del Presidente de la Comisión de Administración.

SECCIÓN 2a. Del Secretario de la Comisión de Administración.

CAPÍTULO III. Del Secretario Administrativo y sus Áreas de Apoyo.

SECCIÓN 1a. Del Secretario Administrativo.

SECCIÓN 2a. De sus Áreas de Apoyo.

CAPÍTULO IV. De los Órganos Auxiliares.

SECCIÓN 1a. De los Delegados Administrativos.

SECCIÓN 2a. Del Contralor Interno.

SECCIÓN 3a. Del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

TÍTULO CUARTO. De las Coordinaciones Adscritas a la Presidencia.

CAPÍTULO ÚNICO

TÍTULO QUINTO. Del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y su Procedimiento.

CAPÍTULO I. Disposiciones Generales.

CAPÍTULO II. De las Reglas del Turno.

CAPÍTULO III. Del Desechamiento y del Sobreseimiento.

CAPÍTULO IV. De la Sustanciación de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

CAPÍTULO V. De la Acumulación, de la Conexidad de la Causa y de la Escisión.

CAPÍTULO VI. De las Sentencias.

CAPÍTULO VII. De las Notificaciones.

CAPÍTULO VIII. De los Medios de Apremio y de las Correcciones Disciplinarias.

TÍTULO SEXTO. De las Controversias Entre el Tribunal Electoral y sus Servidores, así como de la Apelación por Imposición de Sanciones Administrativas.

CAPÍTULO I. De las Atribuciones y Funcionamiento de la Comisión Sustanciadora.

CAPÍTULO II. De la Apelación por Imposición de Sanciones Administrativas.

TÍTULO SÉPTIMO. De las Reformas al Reglamento.

CAPÍTULO ÚNICO. Del Procedimiento de Reforma.

TRANSITORIO.

Después de ver el contenido temático del reglamento en comento se observa que se trata de una disposición de tipo administrativo, pues reglamenta las facultades y atribuciones que cada uno de sus órganos internos tiene en particular, pero también se pueden observar determinadas disposiciones que regulan aspectos de carácter laboral, pero en particular y la más importante es la referente a la solución de controversias de naturaleza laboral con sus trabajadores, no solo de base sino también de confianza, lo cual desde nuestro punto de vista es incorrecto.

En efecto, resulta equivocado que un reglamento interno encargado de detallar una ley general pretenda ser el medio idóneo para regular cuestiones laborales, y en este caso en específico de trabajadores al servicio del estado; como lo hemos sostenido a lo largo del presente trabajo consideramos que el Derecho Burocrático es parte del Derecho del Trabajo y que por tanto debe de apegarse a los principios generales que establece el mismo.

Refiriéndonos a la naturaleza de un Reglamento Interior de Trabajo podemos decir que es el medio legal para regular cuestiones de detalle de la relación de trabajo, las cuales derivan del contrato individual de trabajo, de un contrato colectivo o de un contrato ley según sea el caso, pero en el caso del Tribunal Electoral se trata de una disposición de tipo administrativo y no laboral, por lo tanto es inadecuado que se regulen cuestiones laborales en su reglamento.

Para reafirmar nuestras aseveraciones citamos a Nestor de Buen quien define al Reglamento Interior de Trabajo, y así podemos entender la diferencia entre ambos ordenamientos:

“El Reglamento Interior de Trabajo es el acuerdo de voluntades que celebran entre el patrón y la coalición de trabajadores con la finalidad de producir

*determinados efectos de derecho, siendo estas disposiciones obligatorias para las partes en el desempeño de los trabajos en al empresa o establecimiento*⁵²

Desde luego concordamos en lo argumentado por el autor antes citado, pues la naturaleza jurídica de un reglamento interno y de un reglamento interior de trabajo es distinta, el primero es eminentemente una figura de derecho administrativo encargado de detallar una determinada ley que da creación la institución que detalla, disposición que es creada de manera unilateral por el órgano que tiene facultades para llevar a cabo su realización. Por el contrario el reglamento interior de trabajo nace de un acuerdo de voluntades entre trabajadores y patrón, asimismo es una figura jurídica de derecho laboral, y que sin el mismo jurídicamente no es posible la aplicación de una sanción a algún trabajador, como lo establece la siguiente ejecutoria:

No basta que el patrón acredite los hechos en que basa una sanción impuesta a un trabajador, sino que es menester que acredite el fundamento jurídico en el que apoya esa disciplina, así como haber seguido el procedimiento correspondiente para la imposición de la misma, pues de lo contrario la medida disciplinaria impuesta no es válida

Amparo Directo 82/76. Petróleos Mexicanos. 11 de junio de 1976.

En seguida haremos mención de los ordenamientos que regulan la solución de controversias entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus servidores como lo establece el propio Reglamento Interno del Tribunal, aclarando que la mayoría de los dispositivos legales habrán de estudiarse con mayor amplitud el siguiente capítulo.

TÍTULO SEXTO. De las Controversias entre el Tribunal Electoral y sus Servidores, así como de la Apelación por Imposición de Sanciones Administrativas.

CAPÍTULO I. De las Atribuciones y Funcionamiento de la Comisión Sustanciadora.

⁵² DE BUEN, Nestor. DERECHO DEL TRABAJO. Tomo Segundo. 15ª ed, Porrúa, México 2001 pág. 860

ARTÍCULO 94 Los integrantes de la Comisión Sustanciadora podrán ser removidos por quienes los designaron y durarán en sus cargos cuatro años.

La Comisión Sustanciadora se integrará por un representante designado por la Sala Superior, quien la presidirá, un representante de la Comisión de Administración y un representante designado por el sindicato que corresponda en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Comisión Sustanciadora contará con el personal necesario para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, funcionará en forma colegiada y sus determinaciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes.

ARTÍCULO 95 La Comisión Sustanciadora tendrá las atribuciones siguientes:

I. Sustanciar los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, presentando los dictámenes correspondientes ante la Sala Superior, en términos del artículo 241 de la Ley Orgánica. Para ello se sujetará al procedimiento previsto en los artículos 126 al 147, en relación con los artículos 152 al 161, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;

II. Sustanciar los asuntos relativos a la imposición de sanciones de los servidores del Tribunal Electoral por las irregularidades o faltas administrativas en que incurran en el desempeño de sus funciones, en términos del artículo 209, fracción XIV, de la Ley Orgánica, presentando los dictámenes correspondientes a la Comisión de Administración para su resolución, la cual podrá ser impugnada conforme a lo previsto en el artículo 96 de este Reglamento;

III. Dictar las providencias que estime conveniente para lograr la mayor eficacia y celeridad en la tramitación de los asuntos de su competencia;

IV. Rendir un informe anual al Presidente del Tribunal Electoral o al Presidente de la Comisión de Administración, según corresponda, de las actividades realizadas, y

V. Las demás que le confieran las disposiciones aplicables y este Reglamento.

El artículo en cuestión hace una diferencia entre los conflictos de naturaleza administrativa y los asuntos de orden laboral; asimismo la Sala

Superior es la encargada de solucionar los conflictos laborales y la Comisión de Administración los de carácter administrativo.

3.5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La ley burocrática establece, en su Título Noveno, la solución de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, desde luego refiriéndose a los trabajadores de base, pues como ha quedado establecido conforme al artículo 2º de dicho ordenamiento se excluyen de manera expresa a los trabajadores de confianza.

Pero aunque en dicho ordenamiento no se incluya a los trabajadores de confianza en los apartados precedentes hemos observado de manera clara que para la aplicación de las normas laborales y de carácter administrativo a dichos trabajadores se recurre a lo ordenado en los preceptos que más adelante vamos a analizar.

Artículo 152.- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son las autoridades máximas en la solución de controversias laborales de los trabajadores de base a sus servicio, pero también el proceso para la sanción administrativa y laboral se rige por este apartado.

Artículo 153.- Para los efectos del artículo anterior, se constituye con carácter permanente, una Comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen, el que pasara al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución.

En este supuesto la Comisión es la encargada de la fase de la tramitación de la instrucción en el procedimiento de solución de lo conflictos laborales del Tribunal Electoral, tal como quedó establecido en el apartado precedente, por la

importancia del punto el tema de la Comisión será abordado de manera específica en el capítulo cuarto del presente trabajo.

Artículo 154.- La Comisión Substanciadora se integrara con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el pleno, otro que nombrara el sindicato de trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Las resoluciones de la Comisión se dictaran por mayoría de votos.

La Comisión Substanciadora del Tribunal Electoral se integrará como órgano tripartita, según lo establecido en el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el artículo 94 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral; ahora bien, para la designación de los integrantes de la misma el proceso para su selección es el siguiente, en el caso del comisionado que preside ésta, la Sala Superior tiene la facultad nombrarlo de entre los siete magistrados que la integran, con fundamento en lo establecido en el artículo 169 fracción IX que dice:

La Sala Superior tendrá competencia para:

IX Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora del Tribunal Electoral.

La Sala Superior tiene la facultad de designar a su representante, pero lo cual del todo no nos parece correcto ya que el magistrado que forme parte de la Comisión también tendrá al momento de que se presente el dictamen para su solución voto para decidir la controversia convirtiéndose dicho magistrado en juez y parte en el mismo conflicto, lo cual desde nuestra percepción vulnera las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, y más aún vulnera los principios de imparcialidad que debe tener todo tribunal.

Por lo que hace al representante de la Comisión de Administración puede ser el propio Presidente del Tribunal quien preside la Comisión o cualquiera de los tres consejeros designados, por el Poder Judicial Federal, la Cámara de Senadores o el designado por el Presidente de la República. En este supuesto

nos encontramos en el mismo problema que en representante de la Sala Superior, pues en caso de ser electo el Presidente del Tribunal como representante ante la Comisión de Sustanciadora, y al tener voto de calidad en la decisión de la controversia cuando se someta a consideración del pleno de la Sala Superior, nuevamente se convierte en Juez y parte en una misma controversia.

Por lo que respecta a los consejeros que integran la Comisión de Administración no tenemos oposición al respecto pues al ser ajenos al Tribunal cumplen con la imparcialidad requerida para desempeñar el cargo, pero al tener interés en proteger el buen funcionamiento del Tribunal por su encargo se pierde la misma. Finalmente, el representante sindical designado por el Sindicato del Poder Judicial de la Federación, pero la ley o el reglamento no establecen cual es el procedimiento para su designación.

Artículo 155.- La Comisión funcionara con un secretario de acuerdos que autorice y de fe de lo actuado; y contara con los actuarios y la planta de empleados que sea necesaria. Los sueldos y gastos que origine la Comisión se incluirán en el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación.

Es evidente que el legislador estableció una facultad muy importante al darle a la Comisión Sustanciadora, una competencia especializada, pues ésta conoce de la materia la laboral interna del Tribunal Electoral. Su integración sólo se encuentra reglamentada en su estructura en la presente Ley, pero en un ordenamiento que contenga las normas y procedimientos a los cuales debe de someterse aún no se encuentran, ya que no existe un reglamento o en su caso un Acuerdo General para su funcionamiento. Este es el punto en el cual conviene reflexionar la cuestión de la integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial de la Federación, pues con ello se resolverían y se extinguiría de una vez todos los tribunales de improviso que existen en nuestro sistema jurídico.

Para Rigel Bolaños el problema se puede resolver de la siguiente manera:

“Por honestidad intelectual, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe transformarse, ya que actual depende del Poder Ejecutivo, específicamente esta adscrito a la Secretaría de Gobernación. Si bien la integración de sus Salas es tripartita, de tal forma que cada sala está integrada por un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, un magistrado designado por el Gobierno Federal, y un magistrado tercer arbitro designado por los dos anteriores que funge como presidente de la sala, la opinión del autor es que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe desaparecer y crearse Juzgados Federales de Conciliación y Arbitraje, dependientes del Poder Judicial de la Federación, lo que además permitiría que los secretarios generales auxiliares, de audiencia y proyectistas, notificadotes así como el demás personal del Tribunal, incrementaría su sueldo, lo que no sólo es justo sino necesario, además de que los abogados que actualmente laboran ahí tienen pocas oportunidades de desarrollo profesional.”⁵³

Artículo 156.- Los miembros de la Comisión Substanciadora deberán reunir los requisitos que señala el artículo 121 de esta ley. El designado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el tercer miembro, deberán ser además, licenciados en derecho y duraran en su encargo seis años. El representante del sindicato durara en su encargo solo tres años. Los tres integrantes disfrutaran del sueldo que les fije el presupuesto de egresos y únicamente podrán ser removidos por causas justificadas y por quienes les designaron.

El artículo 121 esta Ley establece lo siguiente:

Para ser magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser mayor de 25 años, y

⁵³ BOLAÑOS LINARES, Rigel. DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO. Porrúa, México. 2003. pág 65.

III.- No haber sido condenado, por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El presidente del tribunal y los presidentes de sala y de sala auxiliar, así como el magistrado nombrado por el gobierno federal, deberán poseer título profesional de licenciado en derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación, y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral.

El magistrado representante de los trabajadores, deberá haber servido al estado como empleado de base, por periodo no menos de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

Consideramos que los miembros de la Comisión de Sustanciadora del Tribunal Electoral deben cumplir con los requisitos señalados en las tres fracciones del artículo en comento, ya que el comisionado que preside la Comisión es Licenciado en Derecho, el miembro de la Comisión de Administración también es Licenciado en Derecho. Finalmente el representante de la Sindicato del Poder Judicial de la Federación, en todo caso, deberá de cumplir con lo establecido en la última parte del artículo antedicho.

Artículo 158.- La Comisión Substanciadora, se sujetara a las disposiciones del Capítulo III del Título Séptimo de esta ley, para la tramitación de los expedientes.

El Título Séptimo contempla lo relativo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo; sobre el particular podemos decir, que la redacción es desafortunada ya que se trata de un proceso laboral, pues enuncia todas las etapas procedimentales encaminadas a la solución de controversias ante el mismo, hasta obtener la resolución que pone fin al proceso, es decir, el laudo.

Como hemos venido estudiando, se aplican todas las reglas del Tribunal Burocrático, a la solución de conflictos laborales entre el Tribunal Electoral y sus trabajadores, por lo tanto no observamos impedimento alguno para que los mismos se sometan a la jurisdicción y competencia del Tribunal Federal Conciliación y Arbitraje, en lugar de crear mini Comisiones que en nada apoyan a

la consolidación y debida aplicación de la justicia laboral, máxime que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene jurisdicción especializada en materia electoral, y nada tiene que ver con la aplicación de la jurisdicción laboral.

Ahora bien, pensamos que en todo caso el Consejo de la Judicatura es el órgano correcto para la aplicación de las sanciones administrativas a los servidores de las Salas Regionales y Órganos Auxiliares del Tribunal Electoral y la Suprema Corte la encargada de los servidores de la Sala Superior, pero los conflictos laborales deben de ser resueltos por el Tribunal especializado existente.

Desde nuestro punto de vista en un futuro se dará la integración del Tribunal Burocrático al Poder Judicial de la Federación como el órgano especializado de la solución de conflictos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, tanto del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por ser el más alto Tribunal de nuestro país.

Artículo 159.- En los conflictos en que sea parte un Tribunal Colegiado de Circuito, un Magistrado Unitario de Circuito o un Juez de Distrito y tengan que desahogar diligencias encomendadas por la Comisión Substanciadora, actuaran como auxiliares de la misma con la intervención de un representante del sindicato. El trabajador afectado tendrá derecho a estar presente.

El artículo citado es poco entendible ya que se puede pensar en dos supuestos, el primero es que el propio magistrado o juez de Distrito realice diligencias propias para coadyuvar a la Comisión o que las realice por órdenes de aquélla. En nada favorece este precepto a los derechos fundamentales de los trabajadores que se vean en este supuesto pues aunque se de la participación del representante del sindicato, no deja de ser juez y parte el propio magistrado o juez de distrito, y este supuesto se vulnera el principio del debido proceso legal.

Artículo 160.- El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reunirá cuantas veces sea necesario, para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la Comisión Sustanciadora.

En este supuesto, en el caso concreto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, será la Sala Superior de éste, la que se reúna cuantas veces sea necesario a efecto de resolver una controversia de tipo laboral; ahora bien, debemos tener claro que las audiencias que se tramitan ante el Tribunal Burocrático tienen el carácter de trifásicas, y si se aplican en forma supletoria, entonces no queda claro como es que se van a resolver estas controversias, pues como veremos en el siguiente capítulo la Comisión Sustanciadora es la encargada de la instrucción del proceso y la Sala Superior es la encargada de emitir el juicio o laudo.

Artículo 161.- La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la Comisión Sustanciadora y a la votación del mismo. Si fuere aprobado en todas sus partes o con alguna modificación, pasara al presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en caso de ser rechazado, se turnaran los autos al ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

Este artículo deja de manifiesto las irregularidades en el proceso de solución de controversias del Tribunal Electoral con sus Trabajadores, pues al someter el dictamen para su aprobación a la Sala Superior, y al darse el supuesto de no ser aprobado entonces se turna a un magistrado, quien emitirá un nuevo dictamen, lo cual jurídicamente significa la repetición la instrucción; no obstante, no se manifiesta si los derechos del trabajador se dejan a salvo para hacerlos valer nuevamente o en su caso ha de atenderse a lo que el nuevo dictamen establezca, lo cual implica en ambos casos una violación a la garantía de audiencia y de definitividad que debe tener toda resolución dictada por un tribunal, dejando con ello en pleno estado de indefensión al trabajador, y lo que es peor no existen medios de impugnación en contra de las resoluciones de dicha comisión, pues las mismas son definitivas e inatacables.

Desde nuestro punto de vista este tipo de resoluciones son violatorias de las garantías de seguridad jurídica y aún cuando estamos en situaciones

totalmente hipotéticas pues hasta el día de hoy no existe precedente alguno de que se haya promovido algún amparo directo o indirecto, se considera, equivocadamente, que las resoluciones de la Comisión Sustanciadora y de la Sala Superior son definitivas e inatacables situaciones que se analizarán con mayor detalle en el capítulo posterior.

CAPITULO CUARTO. ANÁLISIS DE LA REGLAMENTACIÓN LABORAL EN EL ÁMBITO FEDERAL ELECTORAL.

Una vez que han sido analizados los conceptos fundamentales y la legislación aplicable al objeto de estudio de esta tesis estimamos que se está en aptitud de externar nuestros puntos de vista respecto de las cuestiones que pensamos son jurídicamente incorrectas así como proponer algunas reformas legales con la finalidad de aportar medidas de protección de los derechos de los trabajadores al servicio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.1. Naturaleza Jurídica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación surge a la vida jurídica por disposición del Congreso de la Unión por una reforma integral que se realizó al Poder Judicial de la Federación en 1995 y en 1996.

Este apartado tiene como objetivo específico el determinar si el Tribunal Electoral puede ser un órgano jurisdiccional en relación a sus propios trabajadores o no y como consecuencia de lo anterior precisar si tiene facultades para resolver conflictos de naturaleza laboral.

Para dar cabal respuesta a las anteriores premisas, desde la óptica rigurosamente formal, es necesario saber qué significa en el ámbito del derecho, el término Tribunal.

Sobre el origen histórico y etimológico de los tribunales Vittorio Scialoja explica que *"es el lugar en donde se administraba justicia (en Roma) era antiguamente el comitium, o sea, la parte del forum destinada a la reunión de los comicios; pero más adelante la jurisdicción comenzó a ejercerse en lugares cubiertos, esto es, en las basílicas; finalmente en lugares completamente*

cerrados, llamados auditoria, secreta, tribularia, esto es, estancia especialmente destinada a este oficio. El magistrado, mientras hacía justicia, se encontraba sentado en un plano más elevado, el llamado tribunal, locus superior, y se sentaba sobre la sella curulis; los demás en sillas más bajas subsellia; y probablemente el hecho de no sentarse en la sella curulis y en el plano elevado del tribunal deriva el nombre de jueces pandanei al pie⁵⁴

El autor citado establece que el origen del tribunal es el lugar en el que se administraba justicia, asimismo indica como se va desmembrando la función judicial respecto de la legislativa, de lo precitado podemos advertir que en la organización jerárquica que tenían los primeros tribunales en Roma, era el Magistrado que tenía el más alto rango y el juez a pie era el funcionario menor en la administración de justicia.

Para Giuseppe Chiovenda el tribunal *"en la organización de todo Estado, la función jurisdiccional tiene repartidos sus órganos en un número mayor o menor de juzgados y tribunales, cada uno de los cuales comprende una suma determinada de atribuciones, y a cada uno de los cuales está adscrito un número considerable de funcionarios judiciales....el tribunal ejerce los poderes jurisdiccionales en los límites de las atribuciones que le están asignadas"*⁵⁵

Para Chiovenda el tribunal es la parte de la organización estatal, a la cual le ha sido asignada la función jurisdiccional que se ejerce por una número considerable de juzgados o tribunales, los cuales deben de actuar con apego al principio de legalidad, es decir, el órgano de poder público sólo puede hacer lo que expresamente le ha sido encomendado por la ley.

Para el procesalista Eduardo Pallares la voz tribunal tiene diversas acepciones *"entre las que podemos destacar a) lugar donde se administra justicia,*

⁵⁴ SCIALOJA, VITTORIO. PROCEDIMIENTO CIVIL ROMANO. Ediciones Jurídicas Europa América. Argentina, 1954. pp. 125 y 126.

⁵⁵ CHIOVENDA, GIUSEPPE. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Vol. II. Cárdenas editor y distribuidor. México 1989. pp. 72 y 73

*b) la institución pública integrada por jueces, magistrados, y funcionarios auxiliares y empleados, que como integrantes de un órgano del Estado, tienen la función de administrar justicia*⁶⁶

El punto de vista de Pallares es atinado, pues el tribunal es el lugar en donde se administra la justicia como objetivo material de su creación y, asimismo, es parte de la organización estatal desde el punto de vista formal.

Para Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga *"los tribunales son órganos estatales, específicos y permanentes, con autonomía propia emanada de la Constitución, cuya función pública consiste en realizar la actividad jurisdiccional, para administrar justicia, que es el fin supremo del Estado"*⁶⁷

De lo transcrito podemos apuntar que el elemento fundamental con que cuentan los tribunales es el de la autonomía que la Norma Fundamental les otorga, lo cual les permite la realización permanente de la función judicial que les ha sido encomendada.

De los puntos de vista de los autores que hemos citado se puede concluir que los elementos fundamentales de todo tribunal, son los siguientes: El ser órganos del Estado y estar facultados para ejercer jurisdicción en la Administración de Justicia.

No queda duda respecto del primero en razón de que no existen tribunales que puedan ser instaurados por particulares, sin dejar de observar los medios alternativos de solución de controversias que regulan los diversos ordenamientos procesales como son el arbitraje, la mediación y conciliación extrajudicial y, finalmente, lo que da fuerza y obligatoriedad a las determinaciones de los tribunales en ejercicio de la jurisdicción es el imperium de la ley.

⁶⁶ PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 20ª ed. Porrúa, México 1991, pág. 779

⁶⁷ CFR. DE PINA, Rafael y Castillo Larrañaga, José. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 19ª ed. Porrúa, México 1990. pp. 59-60 y 101-103

En cuanto al segundo elemento conviene realiza algunas precisiones para determinar qué se entiende por jurisdicción.

Para el procesalista uruguayo Eduardo J. Couture se entiende por jurisdicción *"la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución."*⁵⁸

En términos generales según el autor citado la función pública de jurisdicción tiene como finalidad la solución de controversias que existen entre las partes, quienes las someten a la consideración de un tribunal, el cual mediante la emisión de un acto de juicio, que se materializa en una sentencia, pone fin a la litis; pero lo más importante de la definición anterior es el hecho de que toda resolución para que pueda emanar de un tribunal debe seguir una serie de pasos o formas requeridas por la ley, es decir, el juzgador debe observar el principio del debido proceso legal.

Carlos Arellano García afirma que *"La jurisdicción es el conjunto de atribuciones que tiene el Estado, para ejercitas, por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros, con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia."*⁵⁹

Cipriano Gómez Lara afirma que *"la jurisdicción es una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o*

⁵⁸ COUTURE J., Eduardo. FUNDAMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 15ª reimpresión. 3ª ed. Desalma. Argentina, 1990. p. 27

⁵⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 4ª ed Porrúa. México. 1992. pp. 346-347

*encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.*⁶⁰

Encontramos similitudes entre las dos últimas definiciones, la jurisdicción como una función estatal, la cual se desempeña a través de sus órganos, no especificando que se realiza por medio de jueces o magistrados exclusivamente, pues existen otros órganos del poder público que también pueden dirimir controversias como el Congreso de la Unión o el Poder Ejecutivo a través de las dependencias que lo conforman, asimismo la función jurisdiccional se puede ejercer por medio de árbitros, pero entendemos que esta actividad debe estar sujeta a las normas generales y abstractas y su aplicación se restringe a los supuestos que la ley señala.

Finalmente la jurisdicción se ejerce para la solución de controversias que se le plantean, mediante la aplicación de una norma general, abstracta e impersonal al caso particular concretándose en la emisión de una sentencia, como el acto máximo de jurisdicción.

En este orden de ideas se debe tener presente, para dar respuesta a la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral que, por disposición Constitucional, éste es un órgano estatal jurisdiccional, al cual compete resolver controversias respecto de las controversias surgidas de las actuaciones de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de los órganos electorales, al participar en forma mediata o inmediata en el procedimiento político-electoral.

*Al respecto cabe recordar que en las reformas de 1993 y 1996, el Constituyente Permanente, al determinar la competencia del Tribunal Electoral, dispuso que sus resoluciones serían definitivas e inatacables, en términos de lo dispuesto por el artículo 99 párrafo cuarto y 60 párrafo tercero de la Constitución*⁶¹

⁶⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano. *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*. 22ª ed, Colección Textos Jurídicos Universitarios. Harla. México 1995. p. 122

⁶¹ GALVAN RIVERA, Flavio. *op. cit.* p. 117

Lo que implica que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación creado para tal finalidad; ahora bien, éste tiene la competencia constitucional específica en materia laboral respecto de cuestiones laborales internas con sus trabajadores.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial el desempeño de dicha facultad corresponde a dos órganos del Tribunal Electoral, en primer lugar compete a la Comisión Sustanciadora el desarrollo de la instrucción y presentación de un dictamen, que en esencia es un proyecto de dictamen del asunto en estudio; una vez elaborado dicho dictamen se presenta a la Sala Superior cuando actúa en pleno, y es ésta la encargada de aprobar el dictamen si la mayoría de los magistrados así lo determinan, y en caso de no haber mayoría se turna a un magistrado instructor a efecto de que elabore nuevo dictamen.

A efecto de tener un panorama más amplio de cual es la competencia de la Sala Superior, vamos a realizar un análisis del concepto de competencia.

Cuando se menciona a la competencia se desea aludir a la aptitud que tiene el juzgador para intervenir con la debida incumbencia en el desempeño de la función jurisdiccional; a aquél le corresponde intervenir ante una situación concreta en la que hay pugna de intereses, si está dotado de aptitud para conocer del caso controvertido que se le ha planteado⁶²

Lo anterior implica que el órgano jurisdiccional puede ser apto para decidir el derecho en lo general, pero ante las peculiaridades del caso concreto que se le plantea puede carecer de aptitud para intervenir, en tal supuesto tendrá jurisdicción pero no competencia.

⁶² ARELLANO GARCÍA, Carlos. op. cit. pág. 357

Desde nuestro punto de vista la competencia es la aptitud derivada del derecho objetivo, en virtud de la cual un órgano del Estado está facultado para ejercitar derechos y cumplir obligaciones.

No debemos limitar este concepto al fundado exclusivamente en la ley en atención a que ésta no es la única que otorga competencia, pues existen otras normas como la jurisprudencia o los tratados internacionales que así lo permiten.

Hasta ahora hemos precisado lo que se debe entender por competencia, para mayor comprensión del concepto en análisis consideramos que se deben realizar algunas observaciones previas sobre las formas de clasificarla, así los criterios más aceptados son los siguientes: por materia, por grado, cuantía y territorio.

Competencia por materia, este criterio alude a la naturaleza de los asuntos sometidos al conocimiento del órgano jurisdiccional; en este sentido la competencia fundamental del Tribunal Electoral es precisamente la materia contencioso-electoral (apelación, inconformidad, reconsideración, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y revisión constitucional), aquélla constituye la razón de su existencia y debería ser la única de la que conociera este órgano estatal.

Sin embargo, como ha quedado establecido la competencia para conocer de controversias laborales desnaturaliza la función primordial de este tribunal, ya que los magistrados encargados de la solución de éste tipo de controversias son especialistas en resolver conflictos electorales, y no de naturaleza laboral, esta situación deja en desventaja a los trabajadores que prestan sus servicios en dicha institución puesto que dichos funcionarios no cuentan con una preparación especializada para resolver controversias de tipo labora, situación que no valoró correctamente el legislador.

La competencia por grado, este supuesto presupone la existencia de diversas instancias en un proceso y trae aparejada la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional, en particular el Tribunal Electoral se compone de Salas Regionales que conocen en primera instancia y como instancia final es la Sala Superior que conoce de los asuntos que son sometidos a revisión. En el caso de las controversias laborales con los trabajadores existe sólo una instancia, esta es la Sala Superior pues por disposición legal sus determinaciones son definitivas e inatacables.

El criterio por cuantía, se atiende en razón del monto patrimonial sometido a consideración del órgano jurisdiccional, en el supuesto del Tribunal Electoral no puede hablarse de que se sometan a su consideración determinados asuntos en razón de la naturaleza misma del organismo.

Finalmente la competencia por territorio implica la división geográfica del trabajo determinada por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social, en el supuesto que nos ocupa el Tribunal Electoral tiene competencia en toda la República para conocer de los asuntos que son sometidos a su consideración, ya que se encarga de la aplicación e interpretación de leyes en las elecciones federales.

Al retomar la problemática en torno a la jurisdicción y competencia que puede tener el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito laboral respecto de sus trabajadores podemos decir que el Congreso de la Unión, de manera errónea, le atribuyó la posibilidad de conocer cuestiones internas de tipo laboral, cabe precisar que, jurídicamente el Tribunal por medio de la Sala Superior ejerce jurisdicción en cuestiones internas de tipo laboral, pues el legislador incorrectamente pretendió darle un tratamiento similar con la Suprema Corte de Justicia en relación a la solución de controversias con sus trabajadores.

Lo anterior implica que se le dio al Tribunal Electoral la calidad de autoridad jurisdiccional laboral respecto de sus trabajadores, lo cual resulta materialmente incorrecto, en razón de que, si bien es cierto, que es la suprema autoridad en materia electoral, en el ámbito laboral no puede serlo toda vez que la esencia de su funcionamiento se desvirtúa con tal actividad.

4.1.1. La Comisión Sustanciadora.

La Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene su origen en el artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y tiene su reglamentación en el Título Sexto, Capítulo I del Reglamento Interno del Tribunal Electoral. La naturaleza jurídica de ésta es la de ser un organismo que depende directamente de la Sala Superior del Tribunal, que conoce y se encarga de sustanciar los conflictos laborales entre éste y sus trabajadores de base y de confianza.

La Comisión Sustanciadora en estudio, no es un tribunal y mucho menos decide controversias su función es llevar a cabo la instrucción del proceso y en cuanto ésta se cierra termina su actividad. En efecto, dicha Comisión emite un dictamen con todo lo actuado por las partes en la instrucción y un proyecto de resolución, el cual se somete a la consideración del pleno de la Sala Superior, que es la encargada de aprobar el proyecto de laudo que contiene el dictamen, y en el supuesto de no ser aprobado se designa un magistrado instructor de los que integran el pleno para que emita un nuevo proyecto de laudo, lo que jurídicamente significa la reposición del proceso, situación con la que desde luego no estamos de acuerdo, ya que implica que todas las actuaciones que se dieron durante la instrucción no tengan el carácter de definitivas, vulnerando con ello el debido proceso legal en perjuicio de los trabajadores del Tribunal.

Acosta Romero dice que la Comisión Sustanciadora es *“un órgano jurisdiccional de justicia retenida supeditado a la Sala Superior del TRIFE por lo*

*que éste es el que resuelve en definitiva y en única instancia los conflictos que la comisión eleve a su consideración.*⁶³

Coincidimos con el autor citado en que la Comisión es un ente, de naturaleza administrativa, por ningún motivo se puede considerar que tenga el carácter de jurisdiccional, únicamente se encarga de la fase de instrucción, pero no decide en absoluto la controversia planteada por las partes, además de que no cumple con los requisitos que señalamos en el apartado que precede respecto de la naturaleza jurídica de un tribunal.

La propia ley establece que las resoluciones que emite la Comisión Sustanciadora durante la instrucción del proceso del Tribunal Electoral son inatacables, pues no existe medio legal de defensa para obtener la restitución de los derechos de los trabajadores que se vean vulnerados lo que constituye una violación flagrante de los derechos procesales que tienen los trabajadores, siendo oportuno mencionar que el proceso es de orden público y de interés social, como lo establece la Constitución y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Otra anomalía en la regulación de esta Comisión es el hecho de que no cuenta con un ordenamiento secundario que le permita ejercer las funciones que le han sido encomendadas; en efecto, en el caso de la Comisión Substanciadora de la Suprema Corte se rige por medio de un acuerdo general que rige su actuación y funcionamiento es por medio del denominado 8/89 emitido por el pleno de ésta, pero tratándose del Tribunal Electoral no existe disposición que reglamente su actuar.

En justicia laboral consideramos que la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral no tiene razón de ser por lo que debe desaparecer, ya que las controversias que surjan con entre el Tribunal Electoral y sus trabajadores deben

⁶³ ACOSTA ROMERO MIGUEL, op. cit. pág. 530

ser resueltas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Es el caso que el legislador pretendió dar al Electoral un trato similar a la Suprema Corte con sus empleados, situación que consideramos equivocada pues aunque éste sea parte del Poder Judicial Federal no es el órgano judicial máximo de nuestro país.

4.2. Concepto y clasificación de conflictos laborales en el apartado B del artículo 123 Constitucional.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que el vocablo conflicto, proviene de la voz latina *“conflictus”* esto es, *“lo más recio de un combate. Punto en que aparece incierto el resultado de la pelea”*. En sentido jurídico se utiliza *“para designar posiciones antagónicas”*.⁶⁴

Por su parte, Eugenio Pérez Botija brinda un claro concepto de lo que se debe entender por conflicto laboral, a saber: *“las fricciones que pueden producirse en las relaciones de trabajo”*⁶⁵.

Los doctrinarios no nacionales, tales como Krotoschin,⁶⁶ indican que *“por conflictos de trabajo, en sentido amplio, se entienden las controversias de cualquier clase que nacen de una relación del derecho laboral, o sea que esta relación se haya establecido entre un empleador y un trabajador individual (contrato individual de trabajo) o entre grupos de trabajadores y patronos (convención colectiva de trabajo); pero también cuando la relación pertinente al derecho laboral existe entre un empleador o un trabajador y el Estado.”*

Con criterio por demás atinado el autor citado además de establecer el concepto de conflicto, también es de la opinión de que los conflictos entre el estado y sus trabajadores son de naturaleza laboral.

⁶⁴ Transcripción de Guillermo Cabanellas. DE BUEN, Néstor. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Porrúa.- México.- 1988 - pág. 77

⁶⁵ PÉREZ BOTIJA, Eugenio.- CURSO DE DERECHO DEL TRABAJO. 6°. Tecnos, S.A. . Madrid, España.- 1960.-pág. 295.

⁶⁶ CFR. TRUEBA URBINA, Alberto.- NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Porrúa. México. 1978.- pág. 177.

Por otra parte la terminología utilizada en el artículo 123 constitucional, entiende por "conflictos", las controversias o choques, suscitados entre los factores de la producción; con la problemática de que usa como sinónimo las palabras "conflicto" y "diferencia", por lo que, a criterio del maestro Trueba Urbina tal homologación hace que cualquier definición resulte difusa, en razón de que toma una como esencia de la otra; por ello no da su concepto de conflicto pero hace la referencia a la idea de pleitos, pugnas y /o malos entendimientos entre trabajadores y patrones, sólo entre éstos o sólo entre aquellos, en relación con la lucha de clases, cuestiones legales-laborales o económicas, que requieren la intervención de un tercero o autoridad para resolverlos.⁶⁷

Lo antedicho implica que para entender el conflicto se debe de dar la contraposición de intereses, y que una de las partes exija el respeto o el cumplimiento de un deber, y en algunos casos un no hacer, lo que procesalmente se ha denominado como la pretensión de las partes.

Los conflictos laborales se han clasificado por los tratadistas de la siguiente manera:

- 1) Por las personas que en ellos intervienen
- 2) Por la naturaleza del conflicto

Al respecto Mario De la Cueva, atendiendo a la naturaleza de los sujetos que participan, los agrupa en:

- a) Entre trabajadores y patrones;
- b) Intersindicales;
- c) Entre Sindicato obrero y agremiado;
- d) Entre trabajadores; y

⁶⁷ Ibidem.- página 179.

e) Entre patrones.

Y en atención a la naturaleza del conflicto debemos entenderlos como:

- I. Jurídicos;
- II. Económicos.

El maestro Trueba Urbina, nos proporciona una clasificación:

- A) *Individuales jurídicos.- entre obreros y patrones;*
- B) *Colectivos jurídicos.- entre obreros y patrones;*
- C) *Colectivos económicos.- entre obreros y patrones; y*
- D) *Interobreros.- individuales y colectivos.*⁶⁸

Finalmente Néstor de Buen, aplica al respecto el siguiente criterio:

a) Obrero Patronales

- 1. Individual de carácter jurídico;
- 2. Individual de carácter económico;
- 3. Colectivo de carácter jurídico; y
- 4. Colectivo de carácter económico.

- b) Interobreros;
- c) Intersindicales;
- d) Interpatronales; y
- e) Entre sindicatos y Estado..⁶⁹

⁶⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. op. cit. pág.184-187.

⁶⁹ DE BUEN, Néstor.-ibid. pág 148

Se puede apreciar que a pesar de la diversidad de nombres que pueden darle a los conflictos laborales, la regla general es sean: económicos, jurídicos, individuales y colectivos, los que a continuación se explicarán a detalle.

4.2.1. Económicos.

Los conflictos económicos, como su nombre lo indica, son aquellos en los que la problemática se da en razón de desequilibrios entre los factores de producción, por lo que surge la necesidad de modificarse o implantarse nuevas condiciones de trabajo, o en un caso extremo suspender o terminar las relaciones colectivas de trabajo.

Para la resolución de los conflictos en estudio, la Ley Federal del Trabajo, asigna el capítulo XIX, del título catorce denominado Derecho Procesal del Trabajo, que en el artículo 900 los define como aquellos cuyo planteamiento tiene por objeto la modificación o implantación de nuevas condiciones de trabajo, o bien, la suspensión o terminación de las relaciones colectivas de trabajo.

El maestro Trueba, respecto a los conflictos económicos, *los refiere únicamente como colectivos, puesto que los considera como manifestaciones de la lucha de clases, entre un grupo de trabajadores o sindicato y uno o varios patrones*⁷⁰.

Respecto de los conflictos económicos individuales la ley no establece procedimiento especial para resolverlos, sin embargo, por lo que se tramitan por medio del procedimiento ordinario.

Finalmente, podemos definirlos como manifestaciones de la lucha de clases entre un trabajador o grupo de trabajadores o sindicatos y uno o varios patrones, que con motivo de problemas económicos dentro de la empresa, buscan equilibrar

⁷⁰ CFR. TRUEBA URBINA, Alberto.- op. cit.- pág. 185.

la situación y dar solución al conflicto procurando la modificación de las condiciones de trabajo, tratando en todo momento, la celebración de un convenio entre las partes.

4.2.2. Jurídicos.

Los conflictos jurídicos, tienen una motivación diversa, puesto que busca el reconocimiento de derechos o bien la reivindicación de intereses, relacionados con la interpretación de los contratos de trabajo o de la ley.

Luigi de Litala, lo reduce a la interpretación y aplicación de los derechos preexistentes, según sus propias palabras: *"Las controversias de aplicación pueden tener por objeto la declaración de certeza en términos generales de la existencia y de la interpretación de la reglamentación colectiva, o bien se puede referir a la existencia y a la interpretación de la misma, relativamente a un caso concreto, y en particular a una violación afirmada de las obligaciones derivadas de la misma para los trabajadores, empresarios, dadores de trabajo o asociaciones de categoría"*.⁷¹

Es de apreciarse que también el conflicto jurídico, puede ser de índole individual y colectiva, por lo que debe precisarse que la diferencia es el fondo del conflicto, pues en uno se trata del equilibrio de los factores de producción y el otro de la reivindicación de derechos laborales; sin embargo como ya se ha mencionado en diversas ocasiones, los conflictos individuales tienen un mismo procedimiento, sean jurídicos o económicos, y los colectivos por la trascendencia de los implicados en el mismo se les imponen diferentes modalidades dentro de sus procedimientos de resolución.

⁷¹ Transcripción DE LITALA, Luigi.- DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO - Volumen I.- Argentina.- del libro de Alberto Trueba Urbina. op. cit.- pág. 354

4.2.3. Individuales.

El maestro Trueba Urbina nos proporciona un concepto de conflicto individual a refiriéndose a aquél que *"es motivado por un conflicto entre los intereses individuales de los sujetos de una singular relación de trabajo un empleador y un trabajador o varios en lo que respecta a sus intereses particulares."*⁷² En conclusión es una diferencia de intereses entre uno o varios trabajadores y su patrón.

El conflicto individual como se ha mostrado, tiene su origen en una controversia de naturaleza jurídico-económico o ambas de intereses individuales de los sujetos de una relación trabajo, es decir, entre patrón y trabajador.

Igualmente se entenderán conflictos individuales a aquellos en los que varios trabajadores con intereses personales e individuales, demandan a la misma empresa y por conflictos similares, por lo que, tienen las mismas exigencias en contra del patrón, seguirá siendo un conflicto individual y no colectivo, pues sólo será acumulativo, ya que como ya se mencionó se trata de intereses concretos individuales, cuya coincidencia es relativa.

En este orden de ideas, el conflicto individual es aquel en el que la controversia se da por intereses distintos entre uno o varios trabajadores y su patrón. De tal forma, estos conflictos a diferencia de los colectivos, no se diferencian entre jurídicos y económicos, ya que el procedimiento es el mismo.

Mario de la Cueva, afirma que *"los conflictos individuales son siempre jurídicos, ya que el fondo del asunto es jurídico aunque tenga una consecuencia económica, indicando que la fijación por las juntas de conciliación y arbitraje de un salario remunerador para un trabajador debe considerarse un conflicto jurídico por*

⁷² TRUEBA URBINA, Alberto.- op. cit.- página 353.

que el conflicto es idéntico al que tiene por objeto establecer el monto del honorario⁷³

Sin embargo considero que si bien este criterio se mantuvo en la ley de 1970 y en la reforma de 1980, como lo indica el maestro Néstor de Buen *no se debe confundir el procedimiento con el conflicto, puesto que el primero es el medio para resolver al segundo, pues debemos entenderlo como el origen de la problemática laboral.*⁷⁴

De hecho De Buen hace referencia a que *la Ley Federal del Trabajo, presenta una laguna, para la resolución de los conflictos individuales de naturaleza económica, y que por ignorancia prácticamente en los tribunales se sigue la vía ordinaria, siguiendo una fórmula claramente arbitraria*⁷⁵, debido a que los conflictos económicos y jurídicos, tienen una finalidad distinta, como previamente se estudió.

Así se puede concluir que los conflictos individuales, son de naturaleza jurídica y económica, y que de acuerdo a lo que determina el artículo 870, de la Ley Federal del Trabajo, no existe una regulación para los conflictos individuales de naturaleza económica, presentándose así una laguna legal, para la resolución de estos conflictos.

4.2.3. Colectivos.

Los conflictos colectivos, para los profesores Kaskel y Dersch, los definen como *"disputas entre organismos capaces de celebrar contratos de tarifas o acuerdos de empresa o acuerdos de servicios, con el fin de crear o modificar normas jurídicas colectivas del derecho del trabajo."*⁷⁶

⁷³ Transcripción tomada del libro DE BUEN L. Néstor.- DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO-Porrúa, México.- 1990.- pág. 80

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Ibidem. pág. 81

⁷⁶ TRUEBA URBINA, Alberto.- op. cit.- pág. 182.

Estos conflictos, procesalmente si se diferencian de los individuales, ya que para su resolución la ley si diferencia el procedimiento a seguir, dividiéndose en jurídicos (procedimiento ordinario capítulo XVII de la Ley Federal del Trabajo) y económicos (procedimientos colectivo de naturaleza económica y huelga, capítulos XIX y XX, respectivamente, de la Ley Federal del Trabajo), de tal forma los primeros son los suscitados con motivo de la interpretación y aplicación de las leyes o contratos de trabajo.⁷⁷

En otras palabras, tienen una motivación colectiva que afecta a la categoría profesional, cuya finalidad es tutelar o reivindicar los intereses de ésta.

En tanto, los conflictos de naturaleza económica tienden a la creación o modificación de las condiciones generales de prestación de servicio,⁷⁸ esto es establecer nuevas condiciones de trabajo o modificar las ya existentes.

Una vez que se ha clasificado a los conflictos laborales en el apartado "A" del artículo 123 constitucional, y dada la naturaleza de las labores de los trabajadores al servicio del Estado, es importante destacar que, en los conflictos burocráticos, las personas que intervienen son distintas, ya que el patrón es el propio Estado; sin embargo, la clasificación de éstos no es distinta, ya que igualmente encontramos a decir de Alberto Trueba:

- a) Conflictos individuales jurídicos.
- b) Conflictos individuales económicos.
- c) Conflictos colectivos jurídicos.
- d) Conflictos colectivos económicos.

A diferencia de la Ley Federal del Trabajo, la legislación burocrática, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, no clasifica los procedimientos, para resolver sus conflictos laborales, de hecho el procedimiento

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Ibidem.- 183

es el mismo para cualquier conflicto, con excepción del que se refiere a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores por parte de los titulares del área, que se ha establecido procesalmente como un juicio sumario al cual se le pretende dar mayor celeridad.

Al respecto, el maestro Miguel Cantón Moller en el ciclo de conferencias del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, indicó que *"el procedimiento burocrático, debido a la forma en que se tramita el procedimiento, puede considerarse como de tipo mixto, puesto que es tanto escrito como oral, ya que se inicia con una demanda escrita y a partir de la audiencia única (de pruebas y alegatos) se toma oral."*⁷⁹

Indica además que existen tres tipos de procedimientos ante del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

- a) El que corresponde a la demanda de cese de los efectos del nombramiento del trabajador a instancia del titular de la dependencia;
- b) El ordinario el cual se promueve por el trabajador en contra del titular donde se reclama el pago o cumplimiento de derechos que la ley otorga;
- c) El colectivo o también denominado el derecho de huelga con algunas peculiaridades, como la audiencia de conciliación, tema que de gran interés pero que no es motivo de estudio en la presente investigación.

Es de destacar, que a pesar de que el maestro Cantón, hace referencia a tres procesos en la ley podemos distinguir sólo dos tipos, el ordinario en el que se tramitan los conflictos individuales y colectivos y el relativo al del cese de trabajadores a instancia del titular.

Se aprecia así, que tanto el conflicto como el proceso burocrático, son específicos, y si bien los conflictos seguirán siendo jurídicos, económicos,

⁷⁹ CANTÓN MOLLER, Miguel.- EL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRÁTICO.- Ciclo de Conferencias 1997. del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- 21 de Abril de 1997.

individuales o colectivos, por su naturaleza, debido a la intervención como parte del Estado, tendrá un tratamiento distinto y por tanto a estos procesos algunos autores los han denominado como *sui generis*.

4.3. Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje encuentra su origen en la fracción XII del apartado B del artículo 123 Constitucional que establece:

Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por ésta última.

De la transcripción precedente es importante destacar dos aspectos, el primero por lo que hace a la creación de un Tribunal para resolver las diferencias individuales, colectivas o intersindicales entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores de base, que es el pilar del análisis del presente apartado, excluyendo a los de confianza, aunque actualmente éstos pueden acudir al Tribunal por disposición de la Jurisprudencia pero sólo para controversias relacionadas con el pago de su salario o beneficios de la seguridad social, en ningún caso en conflictos que tengan que ver con la estabilidad en el empleo, cargo o comisión que desempeñan.

En segundo lugar el hecho de que todos los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, a excepción de los empleados de la Corte, a los cuales el propio Máximo Tribunal los resolverá. El artículo citado es omiso respecto del personal del Tribunal Electoral ya que se pensaría que por disposición

Constitucional el encargado de solucionar las diferencias laborales sería el Consejo de la Judicatura, lo cual no concuerda con la realidad, ya que el pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral es el que resuelve los conflictos laborales con sus trabajadores de base.

En 1960 cuando se dio la adición del apartado B al artículo 123, la fracción XII estableció que el Tribunal Burocrático resolvería todas las controversias entre los órganos del Estado y sus servidores públicos, desde luego incluyendo a la Suprema Corte, situación que ponía al máximo Tribunal bajo el escrutinio del Tribunal por lo que, los ministros que en ese entonces integraban la Corte promovieron una reforma a la fracción en comento, con la finalidad de garantizar la supremacía de la Corte, la cual se dio en el mismo año, tomando como base el siguiente criterio:

“Que no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo ni bajo cualquier aspecto que el Tribunal de Arbitraje tenga facultad alguna conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema a la que deben ajustarse no solo los actos de cualquier autoridad, por elevada que sea, sino aún las mismas leyes que expida el Congreso de la Unión para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los Órganos del Poder Judicial de la Federación, y especialmente a la Suprema Corte de Justicia, pues como tribunal máximo del país ningún otro poder de los instituidos por la Constitución puede revisar o juzgar de sus resoluciones que constituyen el ejercicio pleno de sus soberanía y que por lo tanto, menos puede un tribunal secundario, como lo es el de arbitraje, tener facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte.”⁸⁰

Criterio que dejó perfectamente establecido que debajo de la Corte pueden existir varios tribunales pero ninguno sobre ella, pues constitucionalmente es el Tribunal de última instancia.

⁸⁰ SEPRA ROJAS, Andrés. op. cit. pág. 493 y 494.

En los siguientes párrafos vamos a analizar los puntos de vista de diversos autores respecto a la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

Serra Rojas opina que *"El Tribunal de referencia es un tribunal administrativo desde el punto de vista formal, pero materialmente debe catalogarse dentro de los asuntos que la doctrina conoce bajo el rubro de asuntos contencioso-administrativo. El artículo 14 constitucional alude a los tribunales previamente establecidos, este tribunal previamente establecido por mandato constitucional reúne las características de un tribunal de lo contencioso administrativo en materia laboral oficial."*⁸¹

Desde luego que estamos en presencia de un tribunal con jurisdicción especializada, pues así lo determina la propia Constitución. Asimismo, todas las resoluciones que emite éste se encuentran sometidas al Poder Judicial Federal por la vía del amparo, lo que le da mayor certidumbre en su actuar.

Rafael Martínez Morales opina que *"Se trata de un tribunal administrativo puesto que dirime las controversias surgidas entre el estado y particulares, quienes en este caso, los trabajadores al servicio del propio estado, tienen ese carácter. Puesto que los trabajadores están actuando ante el tribunal como particulares y no en calidad de agentes del poder público, es decir, no realizan función pública, las controversias por dirimirse son entre particulares y, generalmente, la administración pública."*⁸²

Estamos de acuerdo con el autor citado ya que el Burocrático tiene la naturaleza jurídica de ser un Tribunal, el único que estimamos incorrecto es que no sea parte del Poder Judicial Federal, por lo que consideramos que este Tribunal debe ser incorporado al Judicial Federal, en razón de su naturaleza.

⁸¹ Ibidem, pág. 482.

⁸² MARTÍNEZ MORALES, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. 3º y 4º Cursos. 3ª ed. Oxford University Press. México. 2000. pág. 429.

Como expresión sintética, puede decirse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano de impartición de justicia laboral competente para dar solución a los conflictos laborales que se suscitan entre las dependencias de la Administración Pública Federal y sus trabajadores y entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.⁸³

Según reforma de 12 de enero de 1984 este Tribunal adoptó una organización basada en tres salas, cada una integrada de tres magistrados y de un pleno, al frente del cual se encuentra un décimo magistrado, el cual es designado por el Presidente de la República; este Magistrado preside el pleno y también es el Titular del Tribunal. También se estableció en dicha reforma la instalación de salas auxiliares en las capitales de las entidades federativas.

La integración de cada Sala se realiza de manera tripartita, con un representante del gobierno y con un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. El nombramiento y remoción de ambos es libre. El Presidente de la Sala es designado por los dos anteriores, al cual se le denomina magistrado árbitro, el cual dura en su encargo seis años, en tanto el representante de los sindicatos sólo dura tres años en el encargo.

Para su debido funcionamiento cada una de las salas cuenta con un Secretario General Auxiliar, Secretarios de Audiencias, Actuarios, Conciliadores, Proyectistas y todo el personal administrativo necesario para su debido funcionamiento.

La competencia del Tribunal Burocrático se encuentra establecida en el artículo 124 de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado:

⁸³ Tríptico informativo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO - 2002.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

V.- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.

El procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se rige, según lo dispuesto por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en el Título Séptimo, denominado *Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo*; en este apartado, como su nombre lo indica, se revisarán solo los aspectos procesales que encontramos en el tercer capítulo, del título antes mencionado, el que inicia:

ARTICULO 126.- En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

Este artículo, hace referencia a que el procedimiento burocrático, no requiere formalidad alguna, debido a que se le aplican ciertos principios que pretenden, entre otras cosas, la defensa de los derechos de las clases menos favorecidas, procurando otorgar ciertas facilidades y evitar formalidades dentro del procedimiento; sin embargo como se observará más adelante se requiere de una forma en la promoción o intervención de las partes durante el procedimiento.

ARTICULO 127.- El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o

verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

Este artículo resume las fases del procedimiento laboral burocrático ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mismo que es de naturaleza sumaria, ya que consta sólo de cinco momentos procesales, a saber:

1. Demanda (Por escrito)
2. Contestación (Por escrito)
3. Audiencia (De recepción, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, la que podrá ser diferida si se requiere el desahogo de otros medios probatorios o diligencias)
4. Pruebas para mejor proveer (Son todas las diligencias extraordinarias que ordene el Tribunal, para emitir su resolución)
5. Laudo ó resolución.

Como se puede observar en un solo artículo no se pueden apreciar todos los aspectos del procedimiento, de hecho es sólo enunciativo de las fases más significativas de las que deben constar en el mismo, pero no menciona por ejemplo el emplazamiento, los términos para que éste se realice, así como el periodo para la contestación de demanda, desahogo de pruebas, o término para la emisión de laudo.

ARTICULO 127 BIS.- El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

I.- La Dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción.

II.- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días

hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y

III.- Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutiveos del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

Este artículo es más específico, en atención a que ya involucra otros aspectos del derecho burocrático, refiriéndose a la terminación de una relación individual de trabajo, refiriéndose al acta administrativa elaborada por el jefe o superior de la oficina como el documento base de la acción para pedir el cese del trabajador, en términos del artículo 46 bis de la Ley Burocrática, que son:

1. Que el jefe superior de la oficina levante el acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo;
2. En ella se asentarán los hechos con toda precisión;
3. Así como la declaración del trabajador afectado;
4. Y la de los testigos de cargo y de descargo que se propongan; y
5. Firma de todos los sujetos que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical

Así, una vez cumplidos con los requisitos antes indicados, se dicta un acuerdo de admisión de demanda, en el que se ordena el emplazamiento del demandado y se corre el traslado correspondiente al trabajador, con la obligación por parte del personal del Tribunal de realizarla dentro de los tres días hábiles siguientes a que se tenga por admitida la demanda.

Una vez realizado el emplazamiento, el demandado cuenta con nueve días hábiles para contestar la demanda por escrito y ofrecer las pruebas pertinentes, estén o no en su poder, con la salvedad de que deberá mencionar en donde se encuentran, para que se ordene su remisión al Tribunal y poder ser evaluadas al momento de emitir el laudo.

Una vez efectuado lo antes descrito, el Tribunal fija la litis, es decir, determina la controversia entre las partes para determinar los hechos que se deben probar; sin embargo, se indica teóricamente por que prácticamente no se realiza en rigor jurídico, una vez realizado lo anterior se procede a resolver sobre la admisión de las pruebas, desde luego las que conforme a derecho se encuentren debidamente ofrecidas.

Posteriormente se cita a la audiencia antes mencionada, dentro de los quince días siguientes, y una vez desahogadas las pruebas se escuchan los alegatos y se indican los puntos resolutivos del laudo, procediéndose a su engrose, esto es la remisión del expediente a los magistrados del Tribunal para su aprobación.

Cuando se trata de la tramitación de un asunto ante las Salas Auxiliares, tienen la obligación de remitir el expediente a la presidencia del Tribunal para que este a su vez lo asigne a alguna de las Salas ordinarias para su resolución, lo cual personalmente me parece incorrecto, pues se pierde tiempo al realizar la remisión del asunto, ya que las salas auxiliares, están estructuradas de la misma forma que las ordinarias, deberían tener facultades para resolver y así agilizar el procedimiento, siguiendo con el principio de inmediatez.

ARTÍCULO 128.- Las audiencias estarán a cargo de los Secretarios de Audiencias del Tribunal. El Secretario General de Acuerdos resolverá todas las cuestiones que en ellas se susciten. Estas resoluciones serán revisadas por el Tribunal a petición de parte, la que deberá formularla por escrito dentro de las 24 horas siguientes. Las demás actuaciones se efectuarán con la asistencia de los Magistrados que integran el Tribunal y serán válidas con

la concurrencia de dos de ellos. Sus resoluciones se dictarán por mayoría de votos.

Este artículo se refiere a las formalidades de la audiencia, las que, prácticamente no se siguen tan escrupulosamente como en las Juntas de Conciliación y Arbitraje o en los Juzgados, los que llevan la total carga de trabajo dentro de estos órganos durante las audiencias son los Secretarios de Audiencias, puesto que recordemos que dentro del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, existen tres tipos de secretarios: de acuerdo, de audiencias y proyectistas⁸⁴

Lo relevante es que determina un recurso de revisión de las resoluciones (cuestiones meramente procesales, no respecto al fondo del asunto), mismo que deberá formularse dentro de las veinticuatro horas siguientes, aunque no se precisa de manera clara la forma en como ha de sustanciarse, consideramos que se realiza de manera incidental.

En los artículos precedentes estudiamos el proceso que se sigue por parte del titular de la dependencia para solicitar la terminación de los efectos del nombramiento, en los siguientes párrafos estudiaremos la otra cara de la moneda, es decir, el proceso establecido para que los trabajadores de base y los de confianza, en determinados supuestos, pueden exigir ante el Tribunal Burocrático la restitución de sus derechos frente al titular de la dependencia.

ARTÍCULO 129.- La demanda deberá contener:

I.- El nombre y domicilio del reclamante;

II.- El nombre y domicilio del demandado;

III.- El objeto de la demanda;

IV.- Una relación de los hechos, y

V.- La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

⁸⁴ Artículo 23 del Reglamento Interno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- Diario Oficial de la Federación del viernes 29 de septiembre de 2000.

Como toda norma procesal debe señalar las formalidades que debe contener la demanda, es decir, los requisitos de procedibilidad, esto es nombre y domicilio, tanto del actor como del demandado; objeto de la demanda; hechos; y las pruebas que se tengan en poder de las partes, o en su defecto el lugar donde se encuentran.

ARTÍCULO 130.- La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior.

Quando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 kms. de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Como podemos ver, en lo que se refiere al procedimiento que versa sobre el cese del empleado público, el término para contestar es distinto al general que se otorga en los demás procesos; en efecto para el primero son nueve y en los segundos cinco días hábiles, con la formalidad de la contestación debe referirse, a todos y cada uno de los hechos de la demanda, y ofrecer las pruebas necesarias.

La segunda parte del precepto indica una ampliación del plazo para contestar la demanda cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el tribunal, lo cual si se realizara una regulación correcta de los medios electrónicos(fax o correo electrónico), podría omitirse esta parte y así agilizar el trámite de los procedimientos.

A grandes rasgos, hemos estudiado los dos procesos que se pueden tramitar ante el Tribunal Burocrático; ahora bien, como aspecto colateral y respecto del tema en estudio, podemos decir que la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tramitación de los asuntos de su competencia debe apegar su actuación a cualquiera de los dos procesos antes mencionados dependiendo de la controversia que le sea planteada, pues puede ser a instancia del trabajador o del titular de la

dependencia, pero en ambos supuestos se deben de observar las formalidades establecidas en la Ley Burocrática:

Ahora bien, nuestra propuesta consiste en que exista un Tribunal Laboral a nivel federal encargado de ventilar y resolver todas las controversias laborales reguladas por el apartado B del artículo 123 de la Norma Fundamental, siendo parte desde luego del Poder Judicial de la Federación, a excepción de las fuerzas armadas y la marina, por contar con ordenamientos legales especializados

4.4. Del empleo del Tribunal Electoral.

La inclusión de este apartado tiene como finalidad el realizar una propuesta de cómo deben de ser resueltos los conflictos laborales de los trabajadores de base al servicio del Tribunal Electoral y con ello resolver de fondo la problemática que tienen éstos para hacer valer los derechos que les otorga la ley.

Proponemos que los conflictos laborales de este tipo de empleados federales sean resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que es un tribunal con jurisdicción especializada, pues aunque el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial Federal, también lo es, que su naturaleza jurídica es distinta a la de resolver conflictos de naturaleza laboral, puesto que los magistrados que resuelven no cuentan con una especialización en materia del trabajo, sino que su formación es distinta, por tal motivo consideramos que esta es la primera razón importante para que ese tipo de controversias sea resuelta por el Tribunal Laboral.

Otro aspecto importante consiste en el hecho de que al someter al Tribunal Electoral la solución de conflictos de tipo laboral, el trabajador no cuenta con los medios de defensa ordinarios y extraordinarios con los que cuenta el trabajador de base común en un proceso que se tramita ante el Burocrático, dejando en estado

de indefensión al trabajador, y vulnerando con ello los principios laborales elementales; se afirma lo anterior en razón de que la propia Ley Burocrática que es en la que se basa la Comisión para emitir su dictamen carece de medios de defensa; aunado al hecho de que por disposición de ley no se puede promover juicio de amparo ya que las resoluciones de la Comisión son definitivas e inatacables.

Nos adherimos a la opinión de diversos tratadistas que consideran que en un futuro no muy lejano se debe de incorporar al Poder Judicial de la Federación al Tribunal del Trabajo como un organismo especializado, aunque por el momento es difícil que se consiga, pero que es la solución que mas conviene pues la naturaleza del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la de ser un Tribunal, y como consecuencia de ello se le debe de incorporar a dicho Poder.

Como hemos estudiado la Comisión Sustanciadora aplica en la instrucción del proceso la Ley Burocrática en la parte conducente a los trabajadores del Poder Judicial de la Federación y lo relativo al proceso laboral que se sigue en el Tribunal Burocrático, lo que deja en evidencia que en el fondo el legislador tiene la concepción de que se trata de una relación laboral y que como tal debe cumplir con las formalidades esenciales del proceso, por lo que consideramos que si se aplica en forma supletoria un conjunto de normas de derecho del trabajo, es mejor que quien las aplique sea un funcionario capacitado en la materia y no un funcionario que como función primordial es el resolver cuestiones de naturaleza político-electoral.

Es evidente que el propio legislador cometió un error al facultar al Tribunal Electoral para solucionar conflictos laborales, situación que trató de remediar con la Comisión Sustanciadora, pero en lugar de solucionar el problema lo complicó más, ya que se dejó al trabajador en completo estado de indefensión pues durante el desarrollo de la instrucción pues no existe medio de impugnación alguno, ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Burocrática no

establecen medios de defensa frente a las resoluciones que emite la Comisión Sustanciadora, ya que por disposición legal las mismas son definitivas e inatacables, consumándose con ello una grave violación de los derechos fundamentales de los trabajadores del Tribunal Electoral.

No obstante lo señalado en el párrafo precedente se cometió una violación mayor a los derechos laborales de los referidos trabajadores, pues una vez aprobado el dictamen por el pleno de la Sala Superior, el mismo es definitivo e inatacable, privando al trabajador del recurso constitucional del juicio de amparo directo. Situación que vulnera los principios fundamentales del Derecho del Trabajo, y que el legislador no valoró al momento de llevar a cabo la creación del Tribunal Electoral.

Finalmente, consideramos desde nuestro personal punto de vista que la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral debe desaparecer pues no encontramos alguna justificación por la que deba seguir existiendo, ya que como se ha sostenido a lo largo de este estudio existe un Tribunal con la especialización en cuestiones laborales burocráticas, máxime que consideramos que el legislador cometió el error al pretender que el Tribunal Electoral resuelva sus conflictos laborales internos como si se tratara de la Suprema Corte.

Por lo que se deben derogar las disposiciones que otorgan facultades al Tribunal Electoral para resolver cuestiones laborales, lo que permitiría que el legislador reivindicque los errores que cometió en 1995 y que han tenido consecuencias hasta el día de hoy al darse una reiterada violación de los derechos laborales fundamentales de los trabajadores al servicio del mencionado Tribunal.

4.5. Del funcionario público del Tribunal Electoral.

Por lo que hace a los trabajadores de confianza como el Secretario General de Acuerdos y hasta los Magistrados las controversias de tipo laboral deben ser resueltas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre y cuando se refiera a cuestiones de salarios y de seguridad social

Una situación que no puede pasar desapercibida es el hecho de que en materia burocrática los trabajadores más desfavorecidos son los de confianza ya que únicamente cuentan con las medidas de protección al salario y las de seguridad social, pero no cuentan con la estabilidad en el empleo. Hasta aquí estamos de acuerdo en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñan, pero en lo que no estamos de acuerdo es en el hecho de que el legislador pretenda solucionar cuestiones de tipo laboral encubriéndolas por medio de la aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que como lo analizamos en apartados precedentes la sanción administrativa tiene consecuencias de tipo laboral, pues se puede dar la suspensión, remoción o el cese como consecuencia final de una responsabilidad aparentemente administrativa, lo que es incorrecto, ya que va más allá coartando los derechos laborales de una persona por medio de la inhabilitación.

Como se ha sostenido la responsabilidad administrativa debe ser presupuesto de la de tipo laboral, como lo establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el titular de la dependencia debe de levantar acta circunstanciada de hechos, misma que sirve como documento base de la acción en el proceso para pedir que quede sin efectos el nombramiento.

Lo anterior se sustenta en el hecho de que nos encontramos frente a una relación de trabajo, por lo tanto el medio idóneo para dar por terminada una relación de trabajo es a través de juicio seguido ante el Tribunal Burocrático, y no a través de la Comisiones Sustanciadora o por medio de la Secretaria de la

Función Pública, ya que con ello se vulneran los principios fundamentales del Derecho del Trabajo.

Desde nuestra óptica, consideramos que la problemática laboral de los Trabajadores al servicio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se puede remediar, por lo que proponemos una reforma constitucional a los artículos 94 párrafo primero para quedar de la siguiente manera:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La integración del Tribunal Burocrático al Poder Judicial de la Federación es un tema que no debe aplazarse más, pues dada la naturaleza jurídica del mismo debe pertenecer a dicho poder.

Asimismo debe derogarse la fracción VI y VII del párrafo quinto del artículo 99 constitucional que otorga competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver cuestiones internas de tipo laboral.

También proponemos una reforma fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional para quedar de la siguiente forma:

Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores:

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial de la Federación.

Los conflictos que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus Trabajadores serán resueltos por ésta última.

Lo antes afirmado, desde nuestro punto de vista, pondría fin al hecho de que se pretende encubrir relaciones de tipo laboral por medio de la aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y con ello dejar de lado los derechos laborales a que tienen derecho todas las personas que trabajan para el gobierno en sus tres niveles de actividad. Trastocando con ello la esencia de la relación de trabajo que une a éstos con el estado.

Como consecuencia de las reformas Constitucionales propuestas se debe replantear la legislación secundaria, con la finalidad de que se adecue el marco jurídico a la realidad que vivimos, pues de lo contrario el derecho se ve superado por la realidad y se convierte en derecho vigente, pero no positivo.

Estamos ciertos de que en un tiempo no muy lejano se dará un movimiento social importante que buscará replantear los principios fundamentales del Derecho del Trabajo, pues estamos en un mundo globalizado del cual ya no podemos excluirnos, sino que debemos de ponernos a la altura de las circunstancias y un peldaño clave que se debe de tocar es el relativo a las relaciones laborales, y en especial las de los trabajadores al servicio del estado que son los que, históricamente, se han visto desprotegidos y poco favorecidos con los diversos ordenamientos que han surgido a la vida jurídica de nuestro país.

Para concluir el presente trabajo es importante hacer mención de que en la actualidad existen tendencias que van hacia una profesionalización del servicio en la administración pública, prueba de ello es la reciente Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, ordenamiento de gran importancia que está sentando las primeras bases para la protección de los trabajadores de confianza al servicio del Estado ojala este tipo de disposiciones sirva de ejemplo y guía para los poderes Legislativo y Judicial, y esperemos que

pronto los diversos proyectos que existen se conviertan en realidad con la finalidad de que se consiga la finalidad última del derecho laboral: dar seguridad jurídica al trabajador en la relación laboral con el estado-patrón.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Del estudio histórico realizado en esta obra, se advierte que los trabajadores al servicio del Estado tuvieron que abrirse camino para lograr la protección de sus derechos hasta lograr la adición del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución y, posteriormente, la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; actualmente esta lucha sigue buscando espacios de diálogo para obtener mayores beneficios.

SEGUNDA.- Hoy día en el sector gubernamental, en sus tres niveles, se han emprendido acciones que buscan la profesionalización de las personas que prestan sus servicios en alguna dependencia, esto en razón a la exigencia que debe de cumplirse para cambiar la concepción social de dichos trabajadores.

TERCERA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha sido reformada y se le han realizado adiciones en más de treinta ocasiones, por lo que consideramos que debe ser revisada en forma integral con el propósito de que sea coincidente con la realidad política, económica y social; derivado de esa revisión debería incluirse a todos los trabajadores que prestan sus servicios personales y subordinados al estado, incluyendo desde luego a los del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CUARTA.- En el Tribunal de lo Contencioso Electoral y el Tribunal Federal Electoral, a la relación laboral con sus trabajadores, se le dio una connotación de tipo administrativo, ya que se les aplicó indebidamente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que constituyó una desnaturalización del vínculo de trabajo de este tipo de asalariados, pues a una cuestión laboral se le dio un trato administrativo, por lo que el encargado de solucionar las controversias entre aquéllos y sus trabajadores fue el Tribunal

Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que desde nuestro punto de vista es incorrecto en razón de que existe un órgano con jurisdicción especializada para solucionar conflictos laborales entre el estado y sus servidores, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

QUINTA.- Se llegó a la conclusión de que el Derecho Burocrático no forma parte de la rama jurídica administrativa, el motivo fundamental para afirmar esto es el hecho de que la naturaleza jurídica de éste es la de regular las relaciones jurídicas que pueden surgir entre el Gobierno y sus gobernados, es decir, regula relaciones de supra a subordinación en donde los actos jurídicos se manifiestan como actos de autoridad; por el contrario, se afirma que el Derecho Burocrático es parte del Derecho Laboral por la naturaleza de las relaciones jurídicas que regula, pues se trata de relaciones de coordinación en donde el estado funge como patrón y la otra parte la conforman todos los que prestan sus servicios personales y subordinados, y para que exista la relación laboral es fundamental la manifestación de la voluntad de las partes.

SEXTA.- En el estudio de la naturaleza de la relación estado-empleado, analizamos las corrientes de derecho privado, en ellas se explica que ese vínculo se rige por las instituciones del derecho civil, lo que es incorrecto; no obstante, en la actualidad muchos de los trabajadores al servicio del estado son ligados a éste mediante contratos de servicios profesionales a pesar de que dichos empleados cubren una jornada de trabajo bajo el mando y supervisión del titular de la Dependencia; por ello pensamos que de manera maliciosa y hasta perversa se utiliza este tipo de figuras del Derecho Civil para no dar beneficios de seguridad social y prestaciones a las que tienen derecho aquéllos.

SÉPTIMA.- En cuanto a las teorías de derecho público consideramos que la más aceptada es la del acto complejo, puesto que se compone de un acuerdo de voluntades y de un acto reglamentario, pues primero nace el acuerdo de

voluntades y en ese momento le son aplicables todas normas jurídicas que regulan la relación laboral entre el estado y sus trabajadores.

OCTAVA.- Hoy día a las personas que laboran para el estado se les denomina de manera genérica como "Servidores Públicos", no obstante consideramos que se les debe de denominar "trabajadores al servicio del estado", por lo que hablar de funcionario público, servidor público o empleado público, ya no tiene trascendencia pues la denominación que se les de debe ser trabajadores y por el sólo hecho de serlo se encuentran bajo la protección de las normas del derecho laboral burocrático.

NOVENA.- Las premisas para determinar cuáles son los trabajadores de confianza al servicio del estado son incorrectas ya que se desatienden los criterios de dirección, inspección, fiscalización y vigilancia como parámetros para saber cuando se está en presencia de una actividad considerada de confianza; pues se establecieron como presupuestos, que se figure en el catálogo de puestos o que el titular de la dependencia así lo considere. Esta situación también afecta a los trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pues por disposición legal todos sus empleados son de confianza sin tomar en cuenta la naturaleza de las funciones que desempeñan.

DECIMA.- En la relación de trabajo con el estado se da un tratamiento administrativo a la responsabilidad laboral pues valiéndose de ordenamientos de esta naturaleza se sanciona y hasta se puede inhabilitar a un trabajador, lo que es incorrecto e inadmisibles puesto que se vulneran los derechos laborales de estos trabajadores dejándolos en completo estado de indefensión pues la naturaleza de la relación es laboral, y por lo tanto se le deben de aplicar los postulados y principios del Derecho del Trabajo.

DECIMA PRIMERA.- Los autores que se dedican al estudio del Derecho Administrativo son los que más escriben sobre el Derecho Burocrático, pero lo

entienden como si se tratara de actos de autoridad aplicando normas de derecho administrativo en materia de responsabilidad desconociendo los principios fundamentales del Derecho Laboral.

DECIMA SEGUNDA.- Los trabajadores de confianza al servicio del estado de manera injusta son excluidos del régimen laboral aplicable a los de base, lo cual implica que no gocen de la estabilidad en el empleo y que puedan ser removidos libremente, violando flagrantemente las normas protectoras del derecho burocrático laboral.

DÉCIMA TERCERA.- Diversos tratadistas del Derecho Administrativo, del Laboral y aún el propio legislador establecen que son de confianza todos los empleos que por disposición legal así se determinen; no estamos de acuerdo con ello, puesto que la naturaleza de las funciones es la que especifica cuales son las funciones de confianza. En el caso del Tribunal Electoral se cometió el error de pretender que todos los trabajadores sean de confianza por el sólo hecho de que así lo reguló el propio legislador, lo cual aparte de ser ilógico es absurdo, dejando en claro la terrible confusión que en materia burocrática aún existe, pues con ello se pretende vulnerar los derechos laborales más elementales de los servidores del Tribunal.

DÉCIMA CUARTA.- Desde nuestro punto de vista en un futuro se dará la integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial de la Federación como el órgano especializado de la solución de conflictos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, tanto del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por ser el más alto Tribunal de nuestro país, lo cual necesariamente implicaría una adición al artículo 94 del texto fundamental, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

DÉCIMA QUINTA.- La naturaleza jurídica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la de ser un órgano jurisdiccional encargado de solucionar los

conflictos de naturaleza político-electoral, al que indebidamente se le atribuyeron facultades para resolver controversias laborales de sus trabajadores lo que implica una desnaturalización del propio Instituto.

DÉCIMA SEXTA.- Los problemas de tipo laboral entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los trabajadores que desempeñen funciones de base los debe conocer, con plenitud de jurisdicción, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano especializado del estado para solventar este tipo de controversias, con lo cual se daría certidumbre a la protección de los derechos laborales de éstos trabajadores.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Los trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que desempeñen actividades consideradas de confianza podrían acudir al Tribunal Burocrático a exigir el cumplimiento de los derechos de protección salarial y los beneficios de la Seguridad Social. Con ello desaparecería la Comisión Sustanciadora y se quitarían las facultades de decisión de este tipo de controversias a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo cual se daría certidumbre a los trabajadores de dicha Institución.

DÉCIMA OCTAVA.- Las tendencias actuales buscan la protección y profesionalización de los trabajadores al servicio del estado, por medio de leyes de Servicio Civil de Carrera, aunque únicamente se refieren al Poder Ejecutivo somos optimistas en pensar que pronto se hará extensivo al Poder Judicial y al Poder Legislativo, desde luego procurando que dichos ordenamientos sean de tipo laboral y no administrativo.

DÉCIMA NOVENA. Se debe reformar el artículo 94 Constitucional en su primer párrafo para quedar como sigue:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

VIGÉSIMA.- Se deben derogar las fracciones VI y VII del párrafo quinto del artículo 99 Constitucional.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Se debe reformar la fracción XII del apartado B del artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial de la Federación.

Los conflictos que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus Trabajadores serán resueltos por ésta última.

Y como consecuencia de lo anterior realizar las reformas a los ordenamientos de carácter secundario que reglamentan los preceptos constitucionales antes indicados.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, Miguel.- **Derecho Burocrático Mexicano**.- Editorial Porrúa.- México.- 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel.- **Instituciones de Derecho Burocrático**.- Editorial Porrúa.- México.- 1987.

ADATO GREEN, Victoria.- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación Comentada**.- Editorial Porrúa.- México.- 1998.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. **Teoría General del Proceso**. 4ª ed Porrúa México 1992.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Trabajadores al Servicio del Estado". **Diccionario Jurídico Mexicano**. Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa-UNAM. México 1999.

BOLAÑOS LINARES, Rigel. **Derecho Laboral Burocrático**. Porrúa México 2003.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- **Derecho Constitucional**.- Editorial Porrúa.- México.- 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- **El Juicio de Amparo**.- Editorial Porrúa.- México.- 1999.

CANTÓN MOLLER, Miguel.- **El Procedimiento Laboral Burocrático**.- Ciclo de Conferencias 1997, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- 21 de Abril de 1997

CHIOVENDA, GIUSEPPE. **Instituciones de Derecho Procesal Civil**. Vol. II. Cárdenas editor y distribuidor. México 1989.

COUTURE J., Eduardo. **Fundamentos de Derecho Procesal Civil.** 15ª reimpresión. 3ª ed. Desalma, Argentina, 1990.

DÁVALOS MORALES, José.- **Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo.** Primera edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1988.

DE BUEN, Néstor. **Derecho del Trabajo.** Tomo Segundo. 15ª ed. Porrúa México 2001.

DE BUEN L., Néstor.- **Derecho Procesal del Trabajo.** Primera edición.- Editorial Porrúa.- México- 1988.

DE LA CUEVA, Mario.- **El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.** Tomo I Editorial Porrúa.- México.- 1977.

DE PINA, Rafael y Castillo Larrañaga, José. **Instituciones de Derecho Procesal Civil.** 19ª ed. Porrúa México 1990.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio.- **La Prueba en el Proceso Laboral.** Editorial Porrúa.- México.- 1990.

FRAGA, Gabino.- **Derecho Administrativo.** Vigésimo octava edición.- Revisada y actualizada por Manuel Fraga.- Editorial Porrúa.- México.- 1989.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSIO DÍAZ, José Ramón.- **El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano.** Editorial Fondo de Cultura Económica.- México.- 1996.

GALVAN RIVERA, Flavio. **Derecho Procesal Electoral.** Porrúa. México, 2002.

GÓMEZ LARA, Cipriano.- **Teoría General del Proceso.** Novena Edición.- Editorial Harla.- México.- 1996.

GÓMEZ LARA, Cipriano.- Derecho Procesal Civil.- Editorial Harla.- México.- 1996.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto.- Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano (Teoría del derecho Administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese Derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos).- Primera edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1993.

HERRÁN SALVATTI, Mariano y QUINTANA ROLDAN, Carlos. Legislación Burocrática Federal. 2ª ed. Porrúa México 1998.

HERRERA PEREZ, Agustín.- Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.- 1991.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. 3º y 4º Cursos. 3ª ed. Oxford University Press. México 2000.

MARTINEZ MORALES, Rafael I.- Derecho Burocrático.- Editorial Harla.- México.- 1997.- 170 páginas.

MORALES PAULIN, Carlos Axel.- Derecho Burocrático.- Editorial Porrúa.- México.- 1995

MUSI EDMUNDO, Elías. Tribunal Federal Electoral. Centro de Capacitación Judicial. México 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Primera parte. Fondo de Cultura Económica. México 1995.

OLIVERA TORO, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo.- Séptima Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1977.

OVALLE FÁVELA, José.- Teoría General del Proceso.- Editorial Oxford.- México.-2001.

OVALLE FAVÉLA, José.- "La Teoría General de la Prueba".- Revista de la Facultad de Derecho de México.- Tomo XIV.- número 93ª94.- anexo Junio 1974.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 20ª ed. Porrúa, México 199.1

PÉREZ BOTIJA, Eugenio.- Curso de Derecho del Trabajo.- Sexta Edición.- Editorial Tecnos, S.A. - Madrid, España.- 1960

SCIALOJA, VITTORIO. Procedimiento Civil Romano. Ediciones Jurídicas Europa América. Argentina, 1954.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 18ª ed. Porrúa México 1997.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. "Responsabilidad" Diccionario Jurídico Mexicano. 10 ed. Porrúa-UNAM, México. 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa.- 1995.

TENA SUCK, Rafael; MORALES S., Hugo Ítalo.- Derecho Procesal del Trabajo.- Quinta edición.- Editorial Trillas.- México.- 1997.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. 6ª ed. Porrúa México 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto.- **Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.** Cuarta edición.- Editorial Porrúa.- 1978.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio.- **Consejo de la Judicatura Federal y Modernidad en la Impartición de Justicia.** México.- 2001.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 142ª ed.
Porrúa México 2004.

Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales. 10ª ed.
Porrúa, México 2003.

COMPILA IV.-CD de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Exposición de motivos.- Reformas del artículo 123 Constitucional Dirección General de Documentación y Análisis. México. 1999.

Ley Orgánica del Poder Judicial de Federación. Porrúa, México 2004.

Ley de Amparo reglamentaria del artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.- COMPILA X.- SCJN.- 2005.- México.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.- Editorial Sista.- México.-2004.

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.- COMPILA X.- SCJN.- 2005.- México.

Ley Federal del Trabajo.- COMPILA X.- SCJN.- 2005.- México.

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 10ª ed. Porrúa, México 2003

Reglamento Interno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- Diario Oficial de la Federación del viernes 29 de septiembre de 2000.

DICCIONARIOS

DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 20ª ed. Porrúa México 1991.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 10 ed. Porrúa, México 1997.

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Triptico informativo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- Organización y Funcionamiento.- 2002.

Vo B

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL