



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO
CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN QUE RESUELVE
UN CONFLICTO LABORAL ENTRE EL IFE Y SUS
TRABAJADORES”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGUEL ÁNGEL GARCÍA PÉREZ**

ASESOR DE TESIS:

LIC. JOSÉ ANTONIO SOBERANES MENDOZA



MÉXICO

2005

0350337

AGRADECIMIENTOS

***A MIS PADRES, ESPECIALMENTE A MI MADRE, LA SRA.
CIRILA PÉREZ VALENTÍNEZ.***

PORQUE EL SENTIDO DE ESTE TRABAJO NO PODRIA HABERLO
CONCRETADO SIN TU APOYO INCONDICIONAL, GRACIAS, PERO
ESPECIALMENTE POR TU TOLERANCIA Y COMPRENSIÓN.

***A MIS HERMANOS, ABEL Y NELLY NOEMÍ GARCÍA
PÉREZ.***

PORQUE SU VISIÓN PARTICULAR DE LAS COSAS HA
ENRIQUECIDO LAS SUCESIVAS ETAPAS DE MI VIDA, A
USTEDES, GRACIAS.

A MI SOBRINO, RAÚL BECERRA GARCÍA.

ESPERANDO TE CONVIERTAS EN UN HOMBRE CUYAS
ACCIONES ENORGULLEZCAN A TU FAMILIA Y SEAN EN
PROVECHO DE TU PAÍS.

**A LOS LICENCIADOS, GLORIA ATHIÉ MORALES,
MERIBA TREJO CERDA Y JOAQUÍN NAVA SANTANA.**

PORQUE ME DIERON LA OPORTUNIDAD DE COMENZAR A
EJERCER LA PROFESIÓN DE ABOGADO Y POR CONTRIBUIR A
LA FORMACIÓN DE MI CRITERIO JURÍDICO, GRACIAS.

**AL LICENCIADO JOSÉ ANTONIO SOBERANES
MENDOZA.**

CON TODO MI RESPETO Y ADMIRACIÓN, AL ACEPTAR
ASESORARME Y APOYAR ESTA TESIS, PERO TAMBIÉN POR SU
PACIENCIA Y SUS ATINADAS OBSERVACIONES.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Y A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGÓN.**

A MI ALMA MATER, POR SER LA INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA
CON VOCACIÓN CRÍTICA Y HUMANÍSTICA, DONDE HE
APRENDIDO A VALORAR EL CONOCIMIENTO Y LA NECESIDAD
DEL ESTUDIO CONSTANTE.

**“EL DESPRECIO DE LAS LEYES ES EL PRESAGIO MÁS
CIERTO DE LA DECADENCIA DE UN GOBIERNO,
PUESTO QUE EL ORDEN NO EXISTE MÁS QUE POR SU
MEDIO.”**

**MAQUIAVELO
POLÍTICO Y PENSADOR ITALIANO.**

ÍNDICE

PAG.

INTRODUCCIÓN.	I
---------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

1.1 Supremacía Constitucional.	1
1.2 Medios de Control de la Constitucionalidad.	9
1.3 Materialidad y Formalidad de las Leyes.	17
1.4 El Juicio de Amparo.	24
1.5 El Amparo Directo.	39
1.6 Partes en el Juicio de Amparo Directo.	44
1.7 Improcedencia del Juicio de Amparo.	51
1.8 La Jurisprudencia.	54

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.

2.1 Relación de Trabajo de acuerdo al 123 apartado "B".	60
2.2 Trabajador.	67
2.3 Trabajador de confianza.	69
2.4 El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	75
2.5 Naturaleza del Tribunal.	80
2.6 Características de las resoluciones que emite.	83
2.7 Relaciones laborales de los Órganos Constitucionales Autónomos.	92
2.8 Naturaleza de esta relación laboral.	100

CAPÍTULO TERCERO

RELACIÓN ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS TRABAJADORES Y LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN AL JUICIO.

3.1 El Estatuto Del Servicio Profesional Electoral.	103
3.2 Relación del IFE con sus trabajadores.	125
3.3 Naturaleza de esta Relación.	134
3.4 Reglamentación.	139
3.5 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	152
3.6 Juicio especial laboral entre el IFE y sus trabajadores.	162
3.7 Métodos De Interpretación Del Juicio.	170
3.8 La naturaleza de la resolución del juicio.	176

CAPÍTULO CUARTO

LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL CUANDO RESUELVEN UNA CONTROVERSI LABORAL ENTRE EL IFE Y SUS TRABAJADORES.

4.1 El Amparo Directo en Materia del Trabajo.	179
4.2 Propuesta de reformas al artículo 99 Constitucional.	194
4.3 Propuesta de reformas a los artículos 186, fracción III, y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	205
4.4 Ventajas de la reforma.	211

CONCLUSIONES.	214
-----------------------	-----

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación consiste en la procedencia del Juicio de Amparo Directo contra las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que resuelve un conflicto laboral entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

Este proyecto en su primer capítulo, estudia aspectos de Derecho Constitucional, en particular, los medios de control de la constitucionalidad, resaltando su importancia para el orden jurídico nacional, pues con su aplicación, diversos sectores del Estado mexicano, pueden impugnar algún acto de autoridad por considerar que su contenido o su expedición son contrarios al texto constitucional, porque son afectados de ilegalidad o bien, porque invaden la esfera competencial de los órganos de gobierno.

Se hace referencia al medio de control de la constitucionalidad que puede promover el gobernado, es decir, el juicio de amparo, que en sus diferentes modalidades se ha convertido en un auténtico garante de la legalidad y de la seguridad jurídica.

Luego de estudiar las generalidades de la investigación, se establecen las particularidades, que se desarrollan en el segundo capítulo, en el cual se estudian algunas figuras del derecho del trabajo, en especial las que regula el apartado "B" del artículo 123 Constitucional. En este sentido, se considera que existen aspectos comunes aplicables a las dos clases de relación laboral: la de los trabajadores al servicio de un patrón privado y las de los trabajadores al servicio del Estado.

Dichos aspectos, entre otros, son la irrenunciabilidad de los derechos y obligaciones que marca la Constitución y la ley reglamentaria, así como el interés público que dichos derechos entrañan para el Estado.

Al continuar con el desarrollo de las particularidades en el tercer capítulo, encontramos un tipo de trabajadores, los denominados de confianza; y, en esta categoría encontramos a los servidores del Instituto Federal Electoral. En este punto, se estudiará y determinará la calidad que ostentan, sus derechos y obligaciones en el marco jurídico vigente, así como las diferencias que presentan con otros trabajadores al servicio del Estado.

Se procurará aclarar las posibles ventajas y desventajas que tienen sus derechos en virtud de sostener una relación laboral con un órgano constitucional autónomo, e incluso, establecer si la normatividad que los regula es correcta o bien, inadecuada.

En este orden de ideas, en el capítulo cuarto se analizará la posible procedencia del juicio de amparo directo contra las resoluciones que dirimen las controversias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, sus inconvenientes y sus ventajas.

De igual manera, tomando como punto de partida el marco jurídico vigente, se realizarán las propuestas de reforma a diversos artículos que se consideran las indicadas para que dichos servidores puedan hacer válido su derecho que consagra la fracción primera del artículo 103 de la Constitución Federal y puedan interponer el aludido juicio de garantías.

Finalmente, se estima conveniente establecer si es correcto que el Tribunal Electoral conozca las controversias entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

CAPÍTULO PRIMERO

“CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD”

1.1 SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerada como el pacto político de la nación, es el resultado de la manifestación de proyectos a satisfacer por los diversos estratos sociales determinados que componen al Estado mexicano. Consecuencia de lo anterior es el devenir de ciertas normas constitucionales de acuerdo a las necesidades de la época, cuya concordancia con la naturaleza liberal-social del texto de 1917 ha de ser manifiesta.

No obstante lo anterior y derivado del surgimiento y aplicación constante de leyes que a pesar de haber sido promulgadas en concordancia con los procedimientos establecidos en la Carta Magna, su texto es contrario a la norma constitucional.

Previendo hipótesis de tal naturaleza, el constituyente mexicano dispuso el acatamiento a la Carta Magna, sobre alguna disposición en contrario, sea una ley, tratado o reglamento. El maestro Humberto Briseño Sierra manifiesta su criterio sobre esta característica del sistema constitucional mexicano:

“En un régimen constitucional como el mexicano, el derecho positivo se enlaza sin interrupción, dando lugar a un conjunto intercomunicado que cabe calificar de sistema, por constituir un conjunto congruente. La coherencia del bloque no estriba, como sucede en la lógica, en la existencia de unidades no contradictorias entre sí, en la agrupación jurídica es casi forzosa la

discrepancia y hasta la oposición de soluciones, pero la existencia de mecanismos, funciones y fórmulas superiores, significa una conducción hacia valores cuyo mantenimiento confiere consistencia al sistema."¹

De lo anterior, se desprende que el orden jurídico mexicano encuentra sustento en lo establecido por el artículo 133 Constitucional, precepto que estipula el Principio de Supremacía Constitucional, el cual, se estima consiste en el deber de las autoridades, sean locales o federales, de emitir sus actos con arreglo a la Constitución Federal, las leyes que de ella emanen y de los tratados internacionales celebrados conforme a derecho.

De ahí que de este principio el legislador haya instaurado los medios jurídicos que obligan a las autoridades al apego a la Constitución, en las modalidades del Juicio de Amparo, Acción de Inconstitucionalidad o la Controversia Constitucional.

A fin de delimitar la importancia en la comprensión del principio de la Supremacía Constitucional, ¿cuando una autoridad deja de aplicar, o bien, aplica una norma jurídica diversa a la que prevé un caso concreto por considerarla inconstitucional, será acertada su actuación?

Esta cuestión, vinculada directamente con el principio de Supremacía Constitucional, sucede particularmente en nuestro país y sugiere diversas soluciones, en este sentido, un razonamiento que se estima observa el principio a que se alude consiste en lo siguiente:

¹ BRISEÑO SIERRA Humberto. El Control Constitucional del Amparo. Ed. Trillas, México, 1990, p.14.

1.- La autoridad, debe ceñir su actuación de conformidad con los principios de legalidad y de seguridad jurídica, por lo que si dicha autoridad no aplica una ley federal, secundaria, o un reglamento que contemple a un caso concreto, en observancia a los referidos principios, el acto emitido será violatorio de garantías.

2.- Por tanto, la autoridad únicamente debe desempeñar sus funciones de acuerdo a la Constitución y a la ley que regule el caso concreto, pues una vez que la autoridad respectiva ha emitido algún acto considerado ilegal, es el particular quien tiene que interponer, en su caso, los recursos legales que la ley respectiva otorgue, para restituirle en el goce de la posible garantía violada, de conformidad con los artículos 103 y 107 constitucionales.

Se puede apreciar que las autoridades están obligadas a observar el texto constitucional aun en contra de sus apreciaciones subjetivas, pues la imperfección humana da lugar un sinnúmero de errores que en ocasiones son de consecuencias jurídicas irreparables.

Es preciso mencionar que en el ejemplo anterior se hizo referencia al arbitrio de las autoridades y jueces de las entidades federativas, cuando dictan resoluciones en el desempeño de sus funciones, por lo que la respuesta al cuestionamiento planteado consiste en que cuando se advierte contradicción entre el contenido de la constitución y una ley, se observará la ley suprema. El siguiente criterio ejemplifica sobremanera lo anterior:

“En la nación debe existir una ley suprema; toda vez que el congreso general y los estados, al legislar, podrían dictar disposiciones contradictorias, provocándose conflictos y suscitándose constantes cuestiones y

convirtiéndose la legislación en un verdadero caos. Esa ley suprema no es otra cosa que la constitución porque el pueblo, en virtud de su soberanía, así lo ha dispuesto, al darse determinadas instituciones políticas y porque la ley abarca los principios que conforman las mismas instituciones. Si pues la constitución es la ley suprema, claro está que cuando una ley secundaria o federal encuentra oposición con aquella, debe prevalecer la constitución y no tener efecto la ley secundaria”²

La semejanza y verosimilitud de los dos supuestos anteriores, nos permite ponderar la importancia que reviste la supremacía constitucional, pues es la guía que señala el camino a la autoridad cuando emite algún acto en el ejercicio de sus atribuciones y asimismo, constituye el punto de partida que permite al órgano de control constitucional de acuerdo a los supuestos establecidos en la ley, restablecer la plena observancia de la Carta Magna.

No obstante, un razonamiento que permite a las autoridades aplicar o dejar de aplicar una ley por considerarla inconstitucional encuentra su fundamento en la válida apreciación que de una norma jurídica realice alguna autoridad. En el caso de los jueces de las entidades federativas, es preciso suponer que conocen el derecho aplicable, es decir, tanto las leyes secundarias como las normas constitucionales.

En este supuesto, las decisiones de los jueces estatales son correctas, precisamente por la valoración que de las normas aplicables han realizado, de lo que se puede concluir que con su actuación **no podría vulnerarse** el principio de Supremacía Constitucional. Al respecto, la estimación que a continuación se transcribe establece que:

² CORONADO Manano, Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. UNAM, México, 1997, p. 233.

“Cuando el pronunciamiento interpretativo declara una norma inconstitucional, es decir, uno de los significados posibles de la disposición sometida a control, está imponiendo a los órganos jurisdiccionales (y, en general a todos) la prohibición de utilizar la norma mencionada, pero la sentencia no condiciona las demás interpretaciones que puedan realizarse de la disposición enjuiciada, ya que ésta, como en toda otra sentencia interpretativa, no es expulsada del sistema jurídico”³

El problema que ha surgido una vez analizados los supuestos y razonamientos anteriores, es el responder a satisfacción el límite en la apreciación que de las leyes realizan los jueces de las entidades federativas al resolver un asunto, pues es bien sabido que los órganos de control constitucional también tienen que realizar una valoración de normas jurídicas ordinarias, para decidir si su texto en el caso en específico se apega o no a la constitución, ratificando las decisiones tanto de las autoridades como de los jueces de los estados.

Es importante mencionar que el positivismo jurídico que establece la aplicación de la ley escrita sin abundar en demasiadas interpretaciones, tuvo su origen en la obra del filósofo francés Montesquieu, quien afirmó que el juez solo es la boca por la cual la ley encuentra su manifestación.

Una de las críticas que podría realizarse al positivismo jurídico es que el órgano jurisdiccional no es un ser mecánico que se limita a repetir sin más el texto de la ley, pues su capacidad de juzgar se encontraría restringida, pues algunas normas jurídicas dejan de tener efectividad con el devenir de una sociedad determinada, sea por sus circunstancias materiales o históricas, de ahí que, surjan otras nuevas o se modifiquen las anteriores.

³ EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, Jura Novit Curia y aplicación judicial del derecho, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2000, p.208.

Por otra parte, un sistema jurídico adolece en ocasiones de omisiones y "lagunas" que no permiten resolver casos concretos, es en estos casos donde la capacidad de juzgar y valorar normas jurídicas por parte de las autoridades y de los jueces en lo particular es más significativa. El siguiente criterio parece confirmar lo anterior:

"En la interpretación de los hechos, en su valoración para la decisión justa, el juez tiene a su disposición un vasto campo. Cuando ha de resolver un caso no halla a veces elementos de hecho previstos en la norma, que son decisivos y por mucho que indague en ella, comprueba que la ley no se refiere a ellos en conjunto. En otros casos es inevitable una apreciación personal del intérprete si los hechos aparecen contenidos en la norma. En estos supuestos los hechos deciden del caso y los hechos los interpreta el juez. Por la interpretación de los hechos es como los jueces logran superar las condiciones rígidas de la ley o su evidente injusticia que no pueden abiertamente violar."⁴

Luego entonces, ¿cuándo podemos considerar legal la actuación de las autoridades y de los jueces estatales, si en el ejercicio de sus funciones consideran no aplicar una norma por considerarla inconstitucional?

Vistos los argumentos anteriores, pueden dilucidarse las siguientes conclusiones:

a) El surgimiento de la jerarquía de las normas jurídicas del Estado Mexicano, obedece a la necesidad de delimitar las esferas de aplicación de las leyes. Por tanto, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente de la cual emana toda disposición normativa, debe entenderse que los jueces y las demás autoridades preferirán la aplicación de la

⁴ FERNÁNDEZ, VICENTE Alberto. Función Creadora del Juez. Ed. Abeledo Perrot. S.A., Buenos Aires, Argentina, 1980, p 73

norma constitucional a la de alguna ley federal, ley local o reglamento que la contravenga, en virtud, precisamente de dicha jerarquía.

b) La valoración que las autoridades y los jueces estatales, realizan con motivo de sus funciones y que se traduce en no aplicar la norma de una ley por considerar que su texto se aleja de la constitución, no contradice en absoluto la plena observancia del principio de la supremacía constitucional, pues al consagrar dicho texto las garantías individuales y sociales de la nación, su observancia será preferible, pues la finalidad del derecho es la búsqueda de la resolución de las controversias que se susciten en las relaciones humanas con equidad y justicia.

c) Es posible que la actuación de la multicitada autoridad estatal u órgano jurisdiccional al no aplicar una ley secundaria por considerarla inconstitucional, sea incorrecta, **toda vez que los jueces y autoridades de los estados no son órganos de control constitucional y no pueden emitir declaratoria sobre la constitucionalidad de una ley**, facultad que de acuerdo con los artículos 10, 51, fracción III, 52, 54, 55 y demás relativos y aplicables de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde a dicho poder, en ese sentido, el particular hará valer los recursos que la misma ley respectiva contemple, para restituirle en el goce de sus derechos.

Por lo anterior y a fin de diluir cualquier duda sobre la importancia de la supremacía constitucional en el sistema jurídico mexicano es preciso transcribir el texto del artículo 133 constitucional, a efecto de que puedan cabalmente comprenderse las conclusiones a que se ha hecho referencia:

“Artículo.- 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Las autoridades y jueces locales preferirán la aplicación de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales a las leyes de los estados, siempre y cuando la ley estatal respectiva sea notoriamente inconstitucional, no obstante, en la realidad cotidiana, es difícil que dichas autoridades actúen en esta forma, tanto por cuestiones de carácter económico y político, hasta por falta de capacidad de los juzgadores.

Es preciso añadir que en virtud del perjuicio a la sociedad surgido al no respetar los principios constitucionales, se restituye su observancia con las instituciones jurídicas que pueden invocar principalmente los gobernados, pues son los que continuamente sufren arbitrariedades en su esfera de derechos por parte del Estado.

Finalmente, ¿cómo y quien puede hacer valer la observancia de las disposiciones de la Constitución Federal?

Se considera que es el Poder Judicial de la Federación quien puede conseguir dicho propósito a través de los medios de control constitucional, que serán motivo de análisis en el siguiente punto de nuestro primer capítulo.

1.2. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

Los medios de control de la constitucionalidad pueden definirse, en amplio sentido, como las figuras jurídicas que tienen como finalidad restablecer la observancia de las autoridades a las normas contenidas en la Constitución Federal.

Anteriormente se afirmó la importancia del principio de supremacía constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano, que si bien es cierto, fija el criterio en la observancia de las leyes, el contenido del aludido artículo 133 Constitucional no puede invocarse por un órgano de gobierno o un particular presuntamente agraviado en sus derechos, como se verá en su momento, para que, *ipso facto*, dicha ley deje de aplicarse.

Esto es así, pues la observancia de las leyes es de carácter general y para hacer valer su posible inconstitucionalidad, es necesario que se configure un acto de aplicación que conduzca a fijar el interés jurídico del afectado en sus garantías individuales, según el caso. En este sentido se comenta que:

“Los medios de control constitucional nacen entonces como instrumentos para hacer efectivo el principio de supremacía constitucional, es decir, para vigilar el cabal cumplimiento de la Norma Fundamental, o, en otras palabras, para asegurar que el orden constitucional se actualice en el mundo del ser.”⁵

⁵ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel y Rodrigo Zeron (eds.), Amparo Directo contra Leyes, ed. 2ª, ed. Porrúa, México, 2002. p. 5

En este orden de ideas, la abrogación de las leyes requiere de un procedimiento estricto en su observancia, de ahí deriva la ausencia de efectividad práctica de la Supremacía Constitucional por sí misma y por tanto, los medios de control constitucional son auténticos garantes de la legalidad. En concreto, tenemos al Juicio de Amparo, la Acción de Inconstitucionalidad y la Controversia constitucional.

Una de las vías de control constitucional, de acuerdo con la doctrina, es el conocido como el control difuso de la constitucionalidad, al respecto, tenemos el siguiente comentario:

“Los sistemas de control jurisdiccional por vía de excepción, que también suelen denominarse de control difuso, ostentan como nota relevante, el autocontrol de la constitucionalidad, es decir, que los mismos jueces de cualquier categoría que sean, los que, por preterición aplicativa de una ley secundaria opuesta a la Constitución, tutelan esta en cada caso concreto mediante la adecuación de sus decisiones a los mandamientos del Código Fundamental.”⁶

El control difuso, entonces, es el criterio que los jueces han de aplicar cuando aprecian la inconstitucionalidad de una ley en un caso concreto, dicho sistema es el que rige en los Estados Unidos de América y la diferencia con el sistema jurídico mexicano radica en que en este último, la inconstitucionalidad no se hace valer “de oficio” por los jueces, como en el control difuso, sino que se reclama mediante mecanismos como el Juicio de Amparo.

⁶ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, ed 29ª, Ed Porua, México, 1992, p 161.

Por lo que respecta al Juicio de Amparo, nos remitimos a los aspectos que se analizarán en el inciso correspondiente de este capítulo, en obvio de inútiles repeticiones.

Sólo se añadirá sobre el particular, que a pesar que algunos estudiosos del derecho como Tena Ramírez, no consideran al juicio de amparo como un medio de control constitucional en estricto sentido, en nuestra opinión debemos considerarlo como tal; antes de exponer nuestros argumentos, es preciso conocer el criterio del jurista Tena Ramírez:

“Si en el aspecto teórico el juicio de amparo no puede ser considerado como una auténtica defensa de la constitucionalidad, en la práctica, dicho juicio ha derivado, natural y lógicamente, hacia una defensa de la simple legalidad”.⁷

Pero el anterior criterio no es el único. Hay incluso comentarios que, se estima, son faltos de una auténtica estimativa jurídica, como el siguiente:

“El juicio de amparo es hoy en día, una serie de barreras legistas que impiden un ágil control constitucional, habrá que avanzar hacia un control menos rígido y sobre todo, con mayor amplitud que lo que hoy abarca el amparo, es decir, habría que extender el mecanismo hacia toda la Constitución, sobre todo ahora, que ya se cuenta con un tribunal propiamente constitucional, como es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”⁸

⁷ TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, ed.33ª., Ed. Porrúa, México, 2000, p. 524.

⁸ CARVAJAL Juan Alberto, Tratado de Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 527

Estos criterios, se considera, no podrían ser aceptables por lo siguiente:

El amparo si es un medio de control de la constitucionalidad, porque implica la revisión ante autoridad del Poder Judicial de la Federación, de los actos de las autoridades locales e incluso federales.

No sólo implica la observancia de la legalidad de los actos de las multicitadas autoridades, sino que puede ser invocado por particulares, por personas morales sociales, como los núcleos ejidales y los sindicatos, e incluso, por las personas morales oficiales cuando se vea afectado su patrimonio.

Finalmente, el amparo por sí mismo, no podría tutelar la observancia de todos los preceptos constitucionales, pues hay artículos que por su naturaleza, sólo conciernen al ámbito de la administración pública y por ende, cuentan con sus propios mecanismos de control constitucional.

Además, el amparo fue concebido, desde su origen, como una institución jurídica que se hace valer para resguardar las garantías del gobernado, que son más susceptibles de ser vulneradas por las autoridades del Estado.

Estos razonamientos encuentran su apoyo en las consideraciones de quien fuera Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una autoridad en la materia, me refiero a Juventino V. Castro y Castro, cuyo criterio sobre el particular me permito transcribir:

"En México tenemos la tendencia a confundir al juicio de amparo -proceso constitucional prioritario- en el sistema total de defensa de la constitucionalidad. Podríamos caer en el vicio de querer defender a toda la Constitución Política mediante el juicio de amparo, distorsionando a éste, y sin obtener ventaja mayor del obsesivo intento, y después negarnos a cambiar o hacer evolucionar el propio amparo, y a sus instituciones, alegando que si tocamos lo destruimos; y si así lo hacemos destruiríamos nuestra esencia constitucional".⁹

Ahora bien, atendiendo a lo anterior se concluye que además del juicio de amparo, fue conveniente la creación de otros medios de control constitucional como la Acción de Inconstitucionalidad, la cual consiste en el recurso que pueden hacer valer órganos legislativos como la Cámara de Diputados, el Senado de la República, legislaturas locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Procurador General de la República, contra leyes que se considera se encuentran en contradicción con la Constitución.

Por otra parte, los partidos políticos con registro ante el IFE podrán interponer dicho recurso contra leyes electorales.

Es preciso mencionar que las resoluciones que se emiten en estos procedimientos no son de carácter general, a menos que dichos fallos sean emitidos por lo menos con ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹CASTRO Y CASTRO Juvenino, El Artículo 105 Constitucional, ed. 2ª, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 32

Este aspecto, es visto como una deficiencia de los recursos que tienen por objeto plantear la ausencia de justicia, equidad e incluso legalidad de una ley, sin embargo, para que dicho dispositivo legal pueda ser reclamado, es necesario que se configure un acto concreto de aplicación y en este sentido, los asuntos a resolver tienen sus particularidades.

Por lo que respecta a la Controversia Constitucional se considera como la institución jurídica a través de la cual se cuestiona la constitucionalidad de los actos de los poderes de la federación o de los estados entre si, así como algunas invasiones de competencias. En este sentido:

“La fracción I del artículo 105 Constitucional reafirma las controversias constitucionales por leyes o por actos violatorios de la constitución (independientemente de que en ellas también pueden plantearse invasiones de límites de competencias) En cambio, las acciones de inconstitucionalidad se dirigen contra leyes, aunque también puedan impugnarse tratados internacionales”.¹⁰

Por lo tanto, la Controversia constitucional como la Acción de constitucionalidad son recursos contemplados en nuestra Constitución Política, ejercitados, entre otros, por autoridades de las entidades federativas y de la Federación, cuando alguno de sus actos invadan la competencia de otra autoridad, provocando así, una incertidumbre jurídica.

En este sentido, una acción de inconstitucionalidad, se puede promover contra una ley que luego de 30 días siguientes a la fecha de su

¹⁰ Idem.

publicación, se considera notoriamente inconstitucional, por ejemplo, una ley que regule las actuaciones de un Estado encaminadas a privar de algún recurso a la Federación por la explotación de vías de comunicación, como las carreteras, en provecho de su erario, en virtud de considerarse una atribución exclusiva del Gobierno Federal, fundamentando dicha actuación en la competencia para hacer uso de dichas facultades.

Por lo que respecta a la Controversia Constitucional podemos mencionar como ejemplo la expedición de una ley en un estado que invada las facultades de un municipio en lo que concierne a su régimen interno.

Precisado este punto, podemos concluir que efectivamente la Constitución contempla recursos que constituyen un medio encaminado a preservar la legalidad que la misma consagra, no obstante que la resolución de dichos recursos sólo beneficia al órgano gubernamental que lo promovió.

Esto es así, pues como se dijo anteriormente, si una ley impugnada fuera siempre declarada inconstitucional en términos generales, **sólo por el análisis que de ella se hizo con respecto a un asunto**, nuestro sistema jurídico podría efectivamente devenir en un conjunto de normas sin coherencia y unidad.

Aunado a lo expuesto, si nuestras leyes tienen un procedimiento especial para ser abrogadas y si estos preceptos no son observados, nuestro supremo tribunal podría invadir las facultades del poder legislativo al invalidar un ordenamiento en forma automática e inmediata.

Consecuencia de lo anterior, si los casos concretos que dicha ley regula dejan de tener una ley aplicable, podría redundar en un serio perjuicio para la sociedad, además de que sería motivo de responsabilidad para el máximo tribunal del país.

Por lo anteriormente referido, es menester dejar asentado las siguientes consideraciones:

a) Los medios de control constitucional fueron instaurados con un mismo fin: la protección y observancia de las normas de la Carta Magna. Cada recurso fue contemplado para los actos de las autoridades de acuerdo a la naturaleza del mismo.

b) Dicha naturaleza queda determinada en razón de las relaciones de los entes que participan en la controversia. Relaciones gubernamentales que constituye la administración pública local o federal, cuando promueven la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. Relación de supra a subordinación cuando se trata del Estado y los particulares, cuando éstos promueven el juicio de amparo en sus diferentes modalidades.

Ahora bien, es necesario añadir el siguiente comentario que corrobora la importancia de los medios de control constitucional:

"De esta manera y como idea provisional y aproximada, podemos afirmar que la defensa de la Constitución esta integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional, como para prevenir su violación, reprimir su

desconocimiento, y lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales".¹¹

Una vez que se ha precisado en que consisten los medios de control constitucional, su importancia y sus características particulares, es necesario resaltar que en la medida en que sean mayormente comprendidos y analizados, el sistema jurídico mexicano podrá ser un mecanismo fundamental para el mejoramiento de las condiciones sociales del país.

1.3 MATERIALIDAD Y FORMALIDAD DE LAS LEYES.

El presente tema no pretende constituirse en un estudio pormenorizado de la naturaleza de la ley, pues no obstante que no es la finalidad del presente apartado, la información que dicho tema podría generar sería muy extensa, por lo que únicamente se determinará en que consiste la materialidad y la formalidad de las leyes.

Es importante aclarar que las argumentaciones sobre el particular, versarán sobre las leyes reglamentarias, es decir, aquéllas que regulan y amplían aspectos constitucionales, así como las leyes secundarias u ordinarias.

A partir de este planteamiento, surge nuestro primer problema, que bien podría ser considerada una antinomia, es decir, ¿acaso una ley reglamentaria de un artículo constitucional, puede ser considerada inconstitucional? ¿O sólo una parte de dicha ley?

¹¹ FIX –ZAMUDIO, Héctor, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, ed. 2ª. Ed. Porrúa, México, 2001, p.176.

Antes de determinar en que consiste la materialidad y la formalidad de leyes, es preciso responder con claridad a dichas interrogantes, para lo cual, me permito transcribir parte del texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución General de la República, en los siguientes términos:

“Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por **leyes** o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;”

Por lo afirmado y del contenido literal del artículo transcrito, se puede deducir la posibilidad de reclamar la inconstitucionalidad de una ley reglamentaria. No obstante, en dicha impugnación deberán plantearse los conceptos de violación que demuestren el agravio que produjo el acto concreto de aplicación de una autoridad sufrido por un particular, para efectos de que el juez federal pueda restituirle en el goce de la garantía vulnerada.

Ahora bien, Joel Carranco y Rodrigo Zerón de Quevedo precisan este punto:

“Si bien el artículo 103 constitucional se refiere para distinguir entre la naturaleza de los actos de autoridad, y a leyes a actos, tal referencia debe interpretarse a las primeras en su sentido amplio y no delimitado a actos formal y materialmente legislativos, y a los segundos en un sentido estricto, limitándose a aquellos que producen, modifican o extinguen situaciones jurídicas o de hecho, singulares, personales y concretas, pues es obvio que las leyes como tales se constituyen en un actuar de la autoridad.”¹²

¹² CARRANCO ZUÑIGA, *Ibidem*, pag. 37.

Es claro, que dicha impugnación, deberá realizarse comparando los artículos de la ley reglamentaria considerados inconstitucionales, con las normas de la Constitución General de la República que contengan las garantías individuales violadas, sean éstas de legalidad, audiencia, etc.

Es posible que un quejoso impugne de inconstitucional **una ley en su totalidad**, en este supuesto y en caso de obtener sentencia favorable, la declaratoria de inconstitucionalidad no tiene efectos generales, sin embargo, es preciso mencionar que en la mayoría de los casos, **se impugnan únicamente los artículos específicos de la ley reglamentaria** que en virtud de su aplicación causaron perjuicio al gobernado.

Un ejemplo de lo anterior se dio cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció sobre la cláusula de exclusión por separación, es decir, el estudio de la constitucionalidad de los artículos 395 y 413 de la Ley Federal del Trabajo, que autorizan su incorporación en los contratos colectivos de trabajo y en los contratos ley, respectivamente.

Precisada esta cuestión, podemos definir en que consiste la materialidad de las leyes, señalando primeramente lo que entiende la Real Academia de la Lengua Española sobre dicha acepción:

"Materialidad. Cualidad de material. Superficie exterior o apariencia de las cosas"¹³

¹³ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo II, España, Espasa-Calpe, S.A. DE C.V., 1999, pag. 1337.

Dicha acepción es muy imprecisa por lo que corresponde a nuestro estudio. Sin embargo, la materialidad de la ley puede referirse, en amplio sentido, al contenido de la misma. Así, el jurista José de Jesús Gudiño Pelayo expone al respecto:

"El término ley en sentido material se aplica al acto que crea, modifica, o extingue situaciones jurídicas abstractas generales e impersonales, las cuales no se agotan con su ejercicio".¹⁴

De lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que las situaciones que dan forma a la hipótesis jurídica de alguna ley constituye la materialidad de la misma.

Ahora bien, si la materialidad de una ley, sea ésta reglamentaria u ordinaria, consiste en todos los supuestos que prevé y regula, podemos establecer su importancia dentro del sistema jurídico mexicano y en lo particular, en la constitucionalidad de los actos de las autoridades del Estado Mexicano.

Así pues, del texto de la ley y de su lectura e interpretación armónica, se puede establecer su posible inconstitucionalidad, dicha conclusión que habrá de ser debidamente razonada en los considerandos de la sentencia respectiva, siempre observará lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, el cual establece:

"Artículo 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, **limitándose a**

¹⁴ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, Introducción al Amparo Mexicano, ed. 3ª Ed. Limusa S.A. de C.V., México, 1999, p. 293.

ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.”

Se aclara, que en el caso de la interposición del juicio de amparo, en sus respectivas modalidades, como se estudiará en su oportunidad, no sólo se reclama la inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto reclamado, que puede ser el contenido de una ley o no, así también, se puede reclamar la indebida, o no aplicación de alguna norma considerada por el quejoso de suma importancia para la defensa de sus garantías individuales.

Por lo que respecta a la formalidad de las leyes, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española entiende por formalidad:

“Formalidad. Exactitud, puntualidad y consecuencia en las acciones. Cada uno de los requisitos para ejercitar una cosa. Modo de ejecutar con la exactitud debida un acto público.”¹⁵

Por lo que, si bien es cierto que esta definición no representa mayor complejidad, en nuestro sistema jurídico puede tener diversas interpretaciones. El diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, entiende por forma:

“Forma. (Requisitos externos o aspectos de expresión de los actos jurídicos) En la teoría del negocio jurídico se entiende por forma lato sensu la manera en que éste se realiza, así todos los negocios tienen una forma, en

¹⁵ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo I, España, Espasa-Calpe, S.A. DE C.V., 1999, pag. 985

sentido estricto se entiende por forma a la realización por escrito del acto de que se trate".¹⁶

Así pues, se observa la connotación civilista de la anterior acepción, sin embargo, podemos deducir que la formalidad lleva implícitamente la realización de un acto jurídico de manera escrita.

En este orden de ideas, por lo que respecta a nuestro estudio, la formalidad de las leyes consiste, entonces, en los requisitos y procedimientos de creación de la ley que contemplan los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre este aspecto en lo particular, tenemos el comentario de Juan Alberto Carvajal, que en su obra, Tratado de Derecho Constitucional refiere:

"Entonces tenemos que para la ley, son iguales sus requisitos de formación que de abrogación, dándonos con ello el principio de Igualdad Formal de la Ley".¹⁷

Así las cosas, de la lectura de los aludidos artículos 71 y 72 constitucionales, tenemos que:

a) Las iniciativas de formación de las leyes en el sistema jurídico mexicano sólo pueden ser emitidas por órganos competentes, claramente delimitados, siendo éstos el Titular del Poder Ejecutivo, integrantes del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

¹⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, ed. 13°, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 1460

¹⁷ CARVAJAL, Juan Alberto. Op. Cit., pág. 256.

b) Cada cuerpo legislativo se podrá constituir como Cámara de origen en asuntos exclusivos de su conocimiento, de los que por ningún motivo, podrá conocer la Cámara diversa. Por ejemplo, asuntos hacendarlos conocerá en primer lugar la Cámara de Diputados y en asuntos de política exterior conocerá primeramente el Senado de la República.

Por otra parte, el inicio de la vigencia de las leyes y demás ordenamientos de carácter general se sujetará a lo dispuesto por el artículo 3° del Código Civil Federal, el cual dispone:

“Artículo 3. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.”

Así pues, en ocasiones, la misma disposición legal establece la fecha en que entrará en vigor, estableciendo así un principio de uniformidad de la ley en cuanto a la iniciación de su vigencia, siendo esta cualidad un elemento de forma de la norma jurídica.

Respecto al criterio de adición, reformas, derogación o abrogación de la ley, se seguirán los mismos criterios que para su formación, de conformidad con lo dispuesto por el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede apreciar, la formalidad de las leyes es un requisito *sine qua non*, pues si éstas carecieran de disposiciones para su formación y entrada en vigor, además de la anarquía prevaleciente, la situación devendría en una auténtica vulneración de garantías constitucionales.

En conjunto, el estudio de la materialidad y la formalidad de las leyes son imprescindibles para el correcto funcionamiento del orden constitucional, máxime cuando los tribunales del Poder Judicial de la Federación resuelven sobre su posible inconstitucionalidad.

1.4 EL JUICIO DE AMPARO.

Uno de los temas que ha sido motivo de constante análisis y actualizaciones es el juicio de amparo. Desde su creación en la ya famosa Constitución del Estado de Yucatán por el jurista Manuel Crescencio Rejón y Alcalá, hasta los actuales proyectos de una nueva Ley de Amparo, su gran aportación al pensamiento jurídico mexicano es incuestionable.

La aportación principal de dicho medio de control constitucional consiste, en haberse consolidado en el instrumento del individuo en su calidad de gobernado frente al Estado, que le permite reclamar la restitución en el goce de alguna o algunas de las garantías individuales que consagra en su favor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que, a diferencia de los recursos ordinarios que prevén las leyes en la secuela de todo procedimiento, el juicio de amparo en sus diferentes

modalidades, permite reparar toda injusticia, derivada ésta de la falta de fundamentación o motivación en la emisión de los actos de las autoridades del Estado, incluso en aquellos actos en los que influyen circunstancias de carácter político.

Realizar un estudio pormenorizado del juicio de amparo es una tarea de considerable envergadura, pues la materia de análisis es bastante amplia, además de que, un solo elemento de dicho tema da pauta a la realización de varios textos, por lo que, para efectos de esta investigación, se abordarán sutilmente los aspectos básicos del amparo mexicano.

Por lo que, primeramente es menester analizar la definición del amparo. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española menciona sobre el particular:

"Amparo. Acción y efecto de amparar o ampararse. Carta, recurso de amparo. Persona o cosa que ampara.

Amparar. Favorecer, proteger".¹⁸

Como puede apreciarse, dicha definición es bastante general, tomando en consideración la complejidad, riqueza y técnica del juicio de amparo mexicano. Por su parte, el diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dice al respecto:

"Juicio de amparo. V. Amparo. (Del castellano amparo, en sentido de proteger o tutelar los derechos de una persona). El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la

¹⁸ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo I, España, Espasa-Calpe, S.A. de C.V., 1999, pag. 131.

mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

Sin embargo, debe tomarse en consideración que el propio juicio de amparo surgió con el propósito esencial de proteger los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, contra su violación por parte de las autoridades públicas.¹⁹

La anterior afirmación nos permite acercarnos a la definición de juicio de amparo, cuya concepción, puede abordarse desde diversos puntos de vista por los juristas. Ahora bien, el diccionario especializado en amparo de Eduardo Pallares establece:

“Juicio de amparo. Se inicia siempre a petición de parte, y no de oficio, de acuerdo a lo que previene la fracción I del artículo 107 constitucional.”²⁰

Se puede apreciar que de la anterior definición se pueden inferir dos de los principios que rigen el amparo y que por lo mismo, son estudiados por el órgano competente a efecto de determinar la posible improcedencia del mismo, uno, que es el principio de instancia de parte agraviada y segundo, el principio de agravio personal y directo.

¹⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, ed. 13ª, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 157

²⁰ PALLARES, Eduardo, *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, ed. 2ª, Ed. Pomua, México, 1970, p. 158.

Dichos principios que serán estudiados brevemente en su momento oportuno, contienen el propósito inicial que se pretendía obtener mediante la interposición del amparo, es decir, la protección estricta de los derechos del individuo consagrados en la Constitución General de la República.

No obstante, este mecanismo no sólo permitió la defensa de las garantías individuales de la persona física, sino que también podía ser invocado en lo sucesivo, por las personas jurídicas colectivas, e incluso, por las personas morales oficiales, siempre y cuando en este último supuesto, se vieran afectados sus derechos patrimoniales.

El maestro Carlos Arellano García entiende por juicio de amparo:

“El amparo mexicano es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del estado, federal, local o municipal denominado ‘autoridad responsable’, un acto o ley, que, el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.”²¹

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela nos dice sobre el particular:

“El amparo es un juicio o proceso que inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra

²¹ ARELLANO, GARCÍA, Carlos, El Juicio de Amparo, ed 7°, Ed Porrúa México, 2001, p. 333.

todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.²²

Por lo que hace a lo dispuesto por la Ley de Amparo, ésta no contempla una definición del juicio de amparo, únicamente señala los supuestos de procedencia, formalidades y las autoridades competentes para conocer de dicho juicio. Por tanto, en virtud del estudio de los anteriores conceptos y de todo lo anteriormente expuesto, podemos deducir los elementos esenciales de los que se compone el juicio de amparo, que son:

- 1.- Es una institución del sistema jurídico mexicano.
- 2.- Su fundamento se encuentra en los artículos 103 y 107 Constitucionales.
- 3.- Es un medio de control de la constitucionalidad junto con la Acción de Inconstitucionalidad y la Controversia Constitucional.
- 4.- Por medio de su interposición se promueve la actividad del órgano jurisdiccional (acción).
- 5.- Su conocimiento corresponde en exclusiva a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la jurisdicción auxiliar y concurrente.
- 6.- Se interpone exclusivamente contra actos de los órganos del Estado, los cuales son denominados: "autoridades responsables", lo cual implica

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio El Juicio de Amparo, ed 27ª, Ed. Porrúa, México, 1990, p.177.

que los beneficiarios con el fallo impugnado, sean llamados a juicio, y dicha parte es conocida como: “tercero perjudicado”.

7.- La materia de la litis de dichos juicios se limita a determinar: **el apego de un acto de la autoridad a las garantías individuales de la Constitución General de la República, la inconstitucionalidad de una ley, reglamento o tratado internacional, o bien, la concesión o no del amparo con motivo del indebido ejercicio de facultades derivada de la distribución competencial entre Federación, Estados y el Distrito Federal.**

8.- Su finalidad consiste en que por medio de la restitución en el goce de las garantías individuales violadas al quejoso se tutele, promueva y proteja la observancia irrestricta a las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, derivado de la información obtenida, es posible, e incluso necesario expresar una definición personal del juicio de amparo, la cual consiste en lo siguiente:

Es una institución jurídica perteneciente a los medios de control constitucional, a través de la cual, un gobernado, sea persona física o moral, impugna un acto de las autoridades del Estado, por considerar que su contenido o aplicación en un caso concreto es inconstitucional, con la finalidad de que el órgano jurisdiccional competente le restituya en el goce de las garantías individuales que estima vulneradas.

No sólo tenemos la necesidad de conocer en que consiste el amparo, sino que también surge la cuestión de delimitar el objeto y fines del mismo, por lo que, en cuanto al primer aspecto, se aprecia que el objeto de estudio del amparo es el acto de la autoridad, sea éste ley, tratado, reglamento, norma jurídica ordinaria y la aplicación que se le haya dado a dichos dispositivos legales.

Así las cosas, los anteriores textos normativos una vez iniciada su vigencia, pueden contener disposiciones que en sentido particular violen garantías individuales y en consecuencia, contraríen la Constitución. Es decir, que al no observar el contenido de alguna de las garantías constitucionales, alteran el orden jurídico nacional.

La observación del jurista Carlos Arellano García sobre este aspecto establece lo siguiente:

“A través de las garantías de legalidad plasmadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, no sólo se protegen las garantías individuales sino que se tutela toda la constitución. Por la misma razón, el amparo mantiene la legalidad pues, al violarse alguna disposición legislativa, simultáneamente se viola la garantía de legalidad que preconizan los artículos 14 y 16 constitucionales”.²³

Recapitulando, el objeto primordial del juicio de garantías lo es el contenido mismo de los artículos 103 y 107 Constitucionales y del artículo 1° de la Ley de Amparo.

²³ ARELLANO GARCÍA, *Ibidem*, pag. 317 y 318.

Por lo que hace a la finalidad inmediata del juicio de amparo, consiste en la restitución en el goce de la garantía individual violada al gobernado, en segundo lugar, restablecer y tutelar la observancia de la Constitución General de la República.

El juicio de amparo se clasifica de acuerdo a diversos criterios que pueden ser de acuerdo a la materia, al órgano competente o bien, de acuerdo a la naturaleza del acto que se pretende impugnar. Por cuanto hace a éste aspecto, tenemos que:

“Bajo el enfoque de la Ley de Amparo, el amparo se clasifica fundamentalmente en dos sectores: El amparo ante los juzgados de distrito al que la doctrina le llama “indirecto o biinstancial”, regulado por el Título Segundo de la Ley de Amparo, y el amparo ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito al que se le denomina doctrinal y legalmente “amparo directo” o “amparo uniinstancial” y que esta regulado por el Título Tercero de la Ley de Amparo. Desde el punto de vista de la materia los amparos se clasifican en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para la fijación de la competencia por materia, en amparos civiles, penales, administrativos y laborales”.²⁴

Este enfoque permite contemplar la complejidad y amplitud del estudio del juicio de garantías. No obstante, pareciera que el amparo contra leyes no encuentra una clasificación expresa, sin embargo, sabemos que la Ley de Amparo lo contempla como un juicio de amparo indirecto, de acuerdo al artículo 114 fracción I de la legislación en comento.

²⁴ ARELLANO GARCÍA Op Cit Pag 341 y 342.

Se estima que uno de los criterios que define la clasificación del juicio de amparo está contenido en la propia ley, ya que una vez que se ha estudiado el fundamento legal se pueden determinar con exactitud, todas y cada una de las materias sobre las que dicho juicio versará.

Por lo que respecta a la autoridad competente, ésta podrá determinarse cuando se hayan estudiado las características del acto reclamado y las circunstancias del caso concreto sometido a estudio.

Otro criterio de clasificación lo encontramos en Eduardo Pallares quien manifiesta:

“Teniendo en cuenta las diferentes maneras en que la Ley de Amparo reglamenta el juicio constitucional, los amparos pueden clasificarse en los siguientes grupos:

Amparos directos uniinstanciales.

Amparos indirectos biinstanciales.

Amparos en materia laboral.

Amparos agrarios.

Amparos administrativos.

Amparos penales.

Amparos penales contra actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguna de las penas prohibidas por el artículo 22 de la constitución.

Amparos contra leyes autoaplicativas.

Amparos contra leyes heteroaplicativas.

Amparos contra leyes anticonstitucionales.²⁵

²⁵ PALLARES Eduardo Ibidem. pag 164

Este criterio abarca las materias sobre las que se puede interponer amparo. Es conveniente observar que el amparo en la materia civil no lo menciona, pero en forma implícita se le puede ubicar en las categorías de amparos directos e indirectos, según sea el caso. Por lo que hace a los amparos que dirimen controversias fiscales, los mismos pueden englobarse dentro de la categoría de los amparos administrativos.

Es conveniente realizar una breve referencia sobre los principios que rigen el amparo. Dicho análisis será efectuado de conformidad con lo que establezca el propio ordenamiento legal, con la finalidad de contar con los elementos que serán necesarios conocer cuando se establezcan las conclusiones.

INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA.

En ese tenor, diremos que el **principio de instancia de parte agraviada** es la situación jurídica de una persona, que consiste en la legitimación que ostenta para interponer el juicio de garantías. Cobra importancia este principio en el supuesto del amparo contra leyes, pues los efectos de la sentencia serán válidos para las partes que hayan intervenido en el mismo, lo que implica la afectación de la esfera jurídica, entre otros, del peticionario de garantías.

Dicho principio encuentra fundamento en el artículo 107 Constitucional fracción primera, y es de vital importancia su existencia, pues si no se determina con exactitud quien reclama la protección de la justicia de la unión, el órgano jurisdiccional no podría dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley de Amparo.

EXISTENCIA DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.

Tiene relación con el anterior y consiste en la afectación que resiente una persona física en su derecho subjetivo público y una persona moral en su patrimonio, con motivo de la emisión, aplicación, expedición u omisión de un acto de las autoridades del Estado, de las que enumeran las fracciones del artículo 114 y los artículos 158,159 y 160 de la Ley en comento.

Su observancia también es determinante, pues si no existiere, no podría considerarse que se haya vulnerado una garantía individual y en consecuencia el amparo tendría que sobreseerse. Por lo que, estos principios no admiten excepción.

RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS.

Por lo que respecta al **principio de la relatividad de las sentencias**, conocido como: "Formula Otero", hemos de afirmar que consiste en que la sentencia del juicio de amparo no tiene efectos generales, es decir, las conclusiones expuestas en los considerandos sólo se ocupan de establecer la posible inconstitucionalidad de una ley, tratado, reglamento, o de una sentencia etc., con respecto al caso concreto.

Este principio, es uno de los aspectos del amparo más criticado por muchos estudiosos del derecho, precisamente porque una de sus consecuencias es la de permitir que la ley o norma jurídica declarada inconstitucional siga teniendo vigencia, y por tanto, aplicación.

Ya anteriormente hemos ponderado que el procedimiento de derogación y abrogación de las leyes es estricto, así como el resultado que se

obtendría si en la resolución de un caso en el que una ley se declare inconstitucional, ésta tenga efectos generales: es decir, un posible resquebrajamiento del orden jurídico nacional.

Desde una óptica particular, este principio ha permitido que el amparo sea técnicamente, riguroso y eficaz, limitándose al estudio de la ley en caso concreto, pues en caso contrario, sería inconcebible que para abrogar una ley por motivos políticos o de altos intereses, se interponga un amparo buscando la obtención de una sentencia favorable con efectos generales.

PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.

Significa que la litis constitucional se resolverá, tomando en consideración los razonamientos por los que se estima que el acto reclamado causa perjuicios en la (s) garantía (s) del quejoso, es decir, la formulación de los conceptos de violación, así como la legislación y jurisprudencia aplicables.

Contrariamente al carácter general de estos principios, éste si tiene una excepción. La cual consiste en la suplencia de la queja deficiente, la cual se limita a la actuación del órgano jurisdiccional consistente en subsanar los errores u omisiones en los conceptos de violación o en el derecho invocado por el quejoso.

Es de hacer notar que dicha excepción se encuentra restringida, en los términos del artículo 76 BIS de la Ley de Amparo, que establece:

"ARTICULO 76 BIS.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la

demanda, así como de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia;

II. En materia penal, la suplencia operara aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo;

III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto en el artículo 227 de esta Ley;

IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador;

V. A favor de los menores de edad o incapaces;

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la Ley que lo haya dejado sin defensa.”

Así las cosas, esta excepción sólo opera en los casos enumerados con anterioridad, por lo que, en las demás materias, el estudio de los conceptos de violación o agravios será de estricto derecho.

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

Por lo que hace al **principio de definitividad**, su observancia permite que el juicio constitucional se interponga, siempre y cuando se hayan agotado previamente los recursos ordinarios que contemple la ley que regule el acto reclamado, pues mediante aquellos, se busca su revocación o

modificación, lo cual permitiría solucionar los agravios efectuados en las garantías del quejoso.

De este principio se puede deducir una excepción, pues no en todos los supuestos que contempla la Ley de Amparo como actos reclamados, se exige se agote un recurso previo. Tal es el caso del amparo contra leyes auto aplicativas, que por su sola vigencia causa perjuicios al gobernado. También cuando se interpone un amparo penal contra actos que importen la privación de la vida, de acuerdo a lo dispuesto por la última parte del artículo 73, fracción XIII, el cual estipula:

“ARTÍCULO 73. El juicio de amparo es improcedente:

XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la Ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.”

Por su parte, la fracción VII del artículo 107 Constitucional en su parte conducente dispone:

“**ARTÍCULO 107.** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o **que afecten a personas extrañas al juicio. . .**”

Se hace notar que los anteriores supuestos no son los únicos que configuran una excepción al multicitado principio de definitividad, pues de un estudio pormenorizado de las actuaciones, en ciertos casos, es posible deducir una violación esencial del procedimiento que puede traer como consecuencia una violación a la garantía de audiencia.

Así pues, cuando dicha violación es notoria, el que el juez de amparo ha de conceder la protección constitucional contra dicho acto de autoridad. Lo anterior ha sido ponderado por el ilustre jurista Juventino V. Castro y Castro que sobre dicho particular ha manifestado:

“En materia judicial, civil y procesal laboral, encontramos una excepción al principio de definitividad, en tratándose de incorrectos emplazamientos a juicio, casos en los cuales no se exige el agotamiento previo de los recursos legales ordinarios, para que resulte procedente la acción de amparo intentado contra dicho acto conculcatorio de garantías constitucionales”.²⁶

²⁶ CASTRO y CASTRO, Juventino V., El Sistema del Derecho de Amparo, 2° ed., Ed. Porrúa, México, 1997, pag. 91

Respecto a este aspecto, el artículo 158 de la Ley de Amparo, dispone la competencia de los Tribunales Colegiados para conocer del Amparo Directo, donde pueden ventilarse cuestiones referidas a las violaciones al procedimiento, que puedan trascender al resultado del fallo, en tanto que el artículo 159 enumera los supuestos donde se considerarían violadas las leyes del procedimiento, empero, que únicamente pueden reclamarse en la vía de Amparo Directo.

No obstante, se estima que el comentario de Juventino V. Castro y Castro, se refiere a los casos en que se puede interponer Amparo Indirecto, contra actos de imposible reparación, como podría ser el caso de una privación de la vida.

PRINCIPIO DE PROSECUCION JUDICIAL.

Finalmente, sólo queda por mencionar, el principio de **prosecución judicial**, el cual establece que los juicios de garantías se seguirán substanciado hasta su total resolución. Lo anterior obliga al órgano jurisdiccional a que ningún amparo de su conocimiento quede sin resolverse en un tiempo suficiente, respetando así el contenido del artículo 17 Constitucional, por cuanto hace a la impartición de justicia pronta y expedita.

1.5 EL AMPARO DIRECTO.

Por cuanto hace al estudio del juicio de amparo directo, el antecedente más inmediato del cual se definen sus elementos básicos, lo tenemos en la ley de Amparo de 1919. Respecto a este texto legal se expresa lo siguiente:

"Quizás lo que más sobresale de la Ley de 1919, es la total conformación del amparo directo, de una sola instancia, ante la Suprema Corte de Justicia, y que en los términos del artículo 30, es aquél que se promueve contra sentencias definitivas dictadas en juicios civiles o penales, entendiéndose por tales sentencias las que deciden el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no conceden ya más recurso que el de casación u otro similar".²⁷

Pueden apreciarse las transformaciones que ha experimentado el amparo directo, pero en esencia, continuó previendo la realización de un nuevo estudio de los asuntos resueltos por sentencias definitivas.

Actualmente, el amparo directo o uni-instancial, consiste en el mecanismo legal que la ley concede al gobernado, sea persona física o moral, los que han sido partes en un juicio natural, el cual se interpone contra las resoluciones, laudos o sentencias definitivas que ponen fin a dicho juicio en lo principal, y de los cuales o bien no procede recurso legal alguno, o éstos han sido agotados en su oportunidad.

Respecto Juicio de Amparo Directo, Carlos Arellano Garcia expresa:

"A esta especie de amparo denominado amparo directo, se le llama así en atención a que llega en forma inmediata a los Tribunales Colegiados de Circuito, a diferencia del amparo indirecto en el que el acceso a los citados tribunales se produce mediante a través del recurso de revisión".²⁸

²⁷ ABASCAL, José, Miguel Acosta Romero (eds) *Obra Jurídica Mexicana*, ed. 2ª., Ed. PGR, México, 1987.

²⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Idem* . pag. 765.

De acuerdo a lo anterior, el amparo que se tramita ante los citados Tribunales Colegiados será directo, esto es así, debido a que el acto reclamado es una resolución definitiva y cuando esta trae consecuencias de imposible reparación, basta únicamente con solicitar la suspensión de la ejecución de dicho acto, hasta que se resuelva definitivamente el juicio constitucional.

La suspensión del acto reclamado es efectuada por la autoridad responsable, a diferencia del amparo indirecto en el cual dicha medida es decretada por el juez de Distrito, excepto que con la aplicación o no de dicha suspensión se produzca un perjuicio al interés general, por lo que la autoridad responsable resolverá lo conducente atendiendo el interés de la colectividad.

Es preciso aclarar que la literatura jurídica en esta materia es vasta, por lo que respecto a las características generales del amparo directo, es preciso tener presente su procedencia y los actos contra los que se interpone, así pues:

“Otra diferencia entre el amparo directo y el indirecto estriba en que es diferente la procedencia de ambos amparos. La regla general es que el amparo directo opera contra la presunta inconstitucionalidad o ilegalidad de las sentencias o laudos dictados en las materias civil, mercantil, penal, administrativa, fiscal, por violaciones cometidas en las sentencias o en los laudos, o por violaciones de procedimientos impugnables hasta que se dicta sentencia o laudo y resoluciones que ponen fin al juicio.”²⁹

²⁹ ARELLANO, García, Op. Cit., pag. 776.

Un atributo del juicio de amparo directo es aquella que consiste en que los conceptos de violación que han de esgrimirse contra el acto reclamado, presentan una diferencia con los que se hacen valer en el amparo indirecto, pues los primeros, por regla general expresan los agravios que causa el acto reclamado derivado de la sentencia definitiva producto del desenvolvimiento del procedimiento, sea que la inconstitucionalidad o ilegalidad se haya cometido en la sentencia misma, o en el procedimiento.

Por otra parte, tratándose de los amparos indirectos, no es así, pues se promueve este amparo precisamente cuando se cometen violaciones a las garantías que contienen las formalidades esenciales del procedimiento, que siendo violadas, sus consecuencias son irreparables.

De acuerdo a la doctrina, los conceptos de violación en el amparo directo consisten en:

“Los conceptos de violación que se expresan en los amparos directos, en rigor se reducen a cuatro clases: a) violaciones por omisión, cuando la responsable se abstiene de juzgar una o varias acciones o excepciones o deja de analizar una o varias pruebas; b) violaciones por incongruencia, cuando se ocupa de cuestiones no planteadas por las partes o lo hace en términos diversos de los propuestos por éstas; c) violaciones por indebida valoración de las pruebas aportadas al juicio; d) violaciones por dejar de aplicar la ley que rige el caso planteado por las partes o por darle una interpretación inexacta o equivocada”.³⁰

Por lo que, el juicio en comento es aquél en el cual el órgano jurisdiccional federal recurre al análisis de los casos concretos, partiendo de las actuaciones que se han realizado, así como de los conceptos de violación y de

³⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Manual del Juicio de Amparo, Ed. Themis. S.A. de C.V., México, 1994, pag. 570.

los alegatos vertidos por las partes, para emitir una resolución ajustada a derecho.

Pero no en todos los asuntos sometidos a su consideración se determina el estudio forzoso de la constitucionalidad de la norma, pues la actuación del Tribunal Colegiado puede limitarse únicamente a pronunciarse sobre la legalidad de la actuación de la autoridad responsable. Así, cuando las partes consideran que es necesario realizar dicho estudio, tendrán que someter dicha cuestión al conocimiento del mencionado tribunal.

Cuando el Tribunal emite sentencia definitiva y alguna de las partes insiste en que subsiste el problema de constitucionalidad, pueden interponer Recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se presenta, entre otros, un requisito que consiste en la omisión del tribunal de no determinar el sentido y alcance de la norma constitucional con base en un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático, como se aprecia de la lectura de la siguiente tesis jurisprudencial:

“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, COMO SUPUESTO DE PROCEDENCIA, EXISTE CUANDO A TRAVÉS DE ELLA SE DETERMINAN EL SENTIDO Y EL ALCANCE JURÍDICOS DE LA NORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA BASE DE UN ANÁLISIS GRAMATICAL, HISTÓRICO, LÓGICO O SISTEMÁTICO. Para determinar si en la sentencia de un juicio de amparo directo se efectúa la interpretación directa de un precepto constitucional, no basta que el Tribunal Colegiado de Circuito lo invoque o lo aplique en su sentencia, sino que es necesario que dicho Tribunal desentrañe y explique el contenido de la norma constitucional, determinando su sentido y

alcance con base en un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático. Por consiguiente, si la sentencia recurrida no contiene ninguna interpretación en estos términos, no se da el presupuesto necesario para la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo.”³¹

De lo anteriormente mencionado, hemos visto que en dicho juicio pueden ser susceptibles de invocarse como conceptos de violación actuaciones que, si bien con la interposición de un recurso ordinario han sido motivo de estudio, en el juicio de garantías, pueden y deben ser invocados dichos agravios, pues si bien en el recurso ordinario no fueron modificados, esto no significa que no se hayan vulnerado garantías individuales.

1.6 PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.

Por lo que hace a la concepción de parte, dicho contenido remite a generalidad que señala la teoría del proceso, sin embargo, también es parte en el juicio de amparo, el Ministerio Público Federal, en virtud de la posible afectación sufrida por el Estado con motivo de la interposición del juicio de garantías, pero principalmente su intervención se justifica para que interponga recursos en los amparos penales, ya que la sanción de los delitos es de interés público.

La función del Ministerio Público Federal consiste en interponer los recursos que señala la ley, principalmente en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, no menos cierto resulta que esta facultad se encuentra condicionada a que la resolución que se pretenda recurrir le cause un agravio a su representación, que es de interés público.

³¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, VIII-NOV, TESIS P.1J 46/91 P. 39.

Es decir, se requiere que con el dictado de esa sentencia se cause una real afectación al interés público, que sólo se encuentra depositado en la sociedad, y cuya representación tiene, por mandato constitucional, el Ministerio Público Federal; en consecuencia, se estima que cuando sea parte en juicios de garantías en las que se diriman cuestiones patrimoniales o particulares, no podrá recurrir las sentencias de amparo.

Abundando en lo que se refiere al concepto de parte, tenemos lo siguiente:

“Parte. Del latín *pars*, porción de un todo. Se denomina parte a las personas que adquieren los derechos y obligaciones que nacen de una determinada relación jurídica que ellos crean. Cuando asume la posición activa se le denomina acreedor y es deudor cuando asume la posición pasiva.

En la relación procesal el concepto de parte presupone la existencia de una contienda, de un litigio, en la que las partes que intervienen alegan cada cual su derecho.”³²

Esta primera concepción de parte es aceptada en la teoría del proceso. No obstante, tratándose del amparo, la relación jurídica que implica su conocimiento y desarrollo procedimental, nace no de un acuerdo de voluntades, como la suscripción de un contrato, sino de un acto de autoridad que carece de fundamento legal en su emisión o aplicación.

³² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, ed. 10ª, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 2328.

Así las cosas, el argumento anterior encuentra sustento en la apreciación siguiente:

“El acto de autoridad administrativo o judicial es concreto para el caso específicamente señalado en un juicio de amparo. Es verdad que ese acto se reclama ya sea porque no se basó en una norma jurídica promulgada o se fundó incorrectamente en ella. Pero se impugna por una persona que afirma ha sido personalmente agraviada por el acto de aplicación de una ley. Es decir, controvierte el apoyo o desapoyo de una ley, pero no juzga de la ley misma. La litis en el amparo, por tanto, no examina la constitucionalidad de una ley, sino simplemente su ajuste al caso concreto”.³³

Se estima, por tanto, que en el juicio de garantías las partes se conforman por un quejoso, que es la persona física o moral que considera ha sido violada una de sus garantías individuales, la autoridad responsable, que es el órgano del estado que emite o aplica el acto que se reclama. Por otra parte, el tercero perjudicado es la persona física o moral que pretende continúe y tenga subsistencia el acto reclamado, por así convenir a sus intereses.

Finalmente, esta relación procesal se complementa con la intervención del Ministerio Público Federal, ya mencionado, así como el órgano jurisdiccional que conoce y resuelve el juicio de garantías. Es preciso hacer notar la participación en la litis constitucional de aquellas personas que sin ser partes formalmente en el juicio de origen pueden interponer juicio constitucional, dichas personas son los terceros extraños a juicio, y con ese carácter se convierten en quejosos.

³³ CASTRO, Y CASTRO, Juventino, Op. Cit. pag.32.

Lo anterior tiene justificación, pues si en un juicio se afectan derechos de una persona que, o no fue emplazada conforme a la ley, o bien, durante la tramitación del juicio de origen surgió la posibilidad de esa afectación, pero en virtud de carecer de legitimidad formal para intervenir en la litis, no puedo manifestarse al respecto, por ende, también tiene posibilidad de interponer amparo y constituirse en parte.

Las partes en el juicio de amparo se enuncian el artículo 5 de la ley de la materia. Por lo que, brevemente se describirán algunos de los elementos que integran cada concepto, pues para nuestro estudio es conveniente delimitar los aspectos mas importantes, lo anterior debido a su amplitud.

EL AGRAVIADO O AGRAVIADOS.

El artículo 5 de la Ley de Amparo, dispone en su fracción primera que tendrán el carácter de partes **el agraviado o agraviados**, que son las personas físicas que con motivo de la emisión de un acto de autoridad sufren una lesión en su patrimonio o en sus garantías individuales. Se incluyen a los menores de edad, los que pueden interponer juicio de garantías por medio de sus padres o tutores.

Por otra parte, también se considera como agraviado, a las personas morales de carácter privado, que con la emisión de los multicitados actos de autoridad, sufren una lesión en su patrimonio o en sus derechos, su actuación en el juicio de garantías se realiza por conducto de apoderado legal con poderes para pleitos y cobranzas o con poder general.

No obstante, también pueden ser partes en el amparo, ya en el carácter de quejosos o de terceros perjudicados, las personas morales privadas que persiguen la consecución de beneficios sociales, es decir, los sindicatos y los núcleos de población ejidal. Ahora bien, algunos sindicatos del estado, por ejemplo del IMSS, no puede considerarse autoridad responsable.

Finalmente, pueden tener el carácter de parte, como quejosos las personas morales oficiales, empero, únicamente tendrán dicho carácter cuando se atente contra su patrimonio.

AUTORIDAD RESPONSABLE.

Sigue diciendo la ley en su artículo en comento, que tendrán el carácter de parte la autoridad o autoridades responsables, a las cuales se les puede definir como los órganos del estado que emitan, publiquen o apliquen, un acto considerado por el quejoso como inconstitucional o ilegal. Dichos actos pueden ser leyes, decretos, reglamentos, sentencias o actuaciones judiciales carentes de legalidad, y por tanto, que vulneren las garantías individuales del gobernado.

La autoridad responsable hace acto de presencia en el juicio constitucional rindiendo un informe denominado por la ley como justificado, el cual expresa si es cierto el acto que se reclama, así como los razonamientos de dicha autoridad, por los cuales considera que su actuación es ajustada a derecho, finalmente hace valer alguna causal de improcedencia del juicio de garantías.

En muchas ocasiones, es fundado el razonamiento de la autoridad responsable, en el sentido de que el amparo impetrado es improcedente. Mas no basta ni es decisivo que la autoridad haga valer alguna causal de improcedencia, pues es claro que el órgano jurisdiccional de amparo se aboca al estudio del asunto, para determinar si el quejoso incurrió en alguna de las causales aludidas.

De lo anterior, se puede concluir que el órgano jurisdiccional no siempre estudia el fondo del asunto, pues al decretarse la improcedencia o el sobreseimiento, no significa que el acto de autoridad haya sido ajustado a derecho, lo que puede traer como consecuencia la consumación de un agravio en los derechos del gobernado.

Las autoridades responsables deberán entonces ajustar su actuación de acuerdo al siguiente principio:

“En nuestro concepto el derecho de amparo desarrolla normativamente este principio ordenante: Las autoridades deben respetar, ajustar sus actos y aun, en ciertos casos, alentar los derechos libertarios de la persona, especialmente los constitucionalmente reconocidos, en forma tal que cualquier conducta de ellas que viole esta regla prima es formal y materialmente inválida, y los tribunales competentes deben declarar su nulidad a petición de parte legítima y proveer lo necesario para el total cumplimiento de su declaratoria”.³⁴

³⁴ GONGORA PIMENTEL David. Ley de Amparo. 3ª ed.. Ed. Porrúa, México, 1998. Pág.4

TERCERO PERJUDICADO.

Por lo que hace a los terceros perjudicados, éstos son los interesados en que subsista el acto reclamado, por considerar que se ajusta a los preceptos de la constitución y que en consecuencia su emisión es legal. Para sustentar su estimación, comparece al juicio de amparo haciendo manifestaciones tendientes a fundamentar alguna de las causas de improcedencia del juicio constitucional, para que el órgano jurisdiccional competente niegue el amparo, lo declare improcedente o decrete el sobreseimiento del mismo.

También pueden intervenir con el carácter de tercero perjudicado, entre otros, las personas que pueden exigir la reparación del daño en virtud de la comisión de un delito, es decir, las víctimas en la comisión de un ilícito.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.

Finalmente se encuentra el Ministerio Público Federal, al que ya se ha aludido con anterioridad. Su participación en el amparo directo se realiza por medio de un pedimento realizado por el Tribunal Colegiado de Circuito, donde la autoridad a estudio, expresa su criterio respecto a la conveniencia de otorgar o no el amparo, así también, en los casos previstos por la ley, podrá interponer los recursos que sean necesarios para la pronta y expedita impartición de justicia.

Podemos comentar que la litis constitucional se constituye con los argumentos del quejoso vertidos en los conceptos de violación y el informe justificado de la autoridad responsable, por lo que una vez constituida ésta y contando con las manifestaciones de las demás partes si las hay, el tribunal o

juzgado de distrito estará en aptitud de estudiar, primero, la procedencia del amparo y posteriormente el fondo del asunto.

1.7 IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

El tema a desarrollar es de valiosa importancia, pues constituye el criterio que toma en consideración la autoridad jurisdiccional para calificar la procedencia del estudio del juicio constitucional. Este mecanismo es necesario, pues de lo contrario, podrían suceder arbitrariedades en la admisión de juicios que, podrían no ser la vía adecuada para conseguir la modificación o revocación de la resolución que constituye el acto reclamado.

Por lo que, antes de entrar al estudio del fondo del asunto, el órgano jurisdiccional siempre observa si el amparo es procedente, es decir, si no incurre en alguna causal de improcedencia de las previstas en la ley de la materia, sea por virtud de la extemporaneidad de su interposición o bien, entre otras causas, por no agotar el principio de definitividad de las sentencias.

La improcedencia, pues, puede definirse como la situación jurídica que impide la interposición de un recurso, fundada en mandamiento legal. Al respecto, el maestro Góngora Pimentel expresa que:

“La improcedencia del juicio de amparo es de orden público. Con esto quiere decirse que las causales de improcedencia establecidas en la ley, en la Constitución y en la jurisprudencia, deben impedir que el juez estudie el asunto planteado en la demanda de amparo, porque de hacerlo se afectarían los intereses de la sociedad. Luego se erigen como obstáculos insuperables

que deben ser examinados previamente y si en su caso, son operantes, implican la improcedencia del juicio.”³⁵

Así pues, sobre el particular, se comenta lo siguiente:

a) Se aprecia que en virtud de un principio de economía procesal, se realiza un estudio previo del asunto, a fin de no engrosar la lista de asuntos pendientes por resolver del Poder Judicial Federal.

b) Y lo que es más importante, se busca evitar el perjuicio que podría sufrir la sociedad, traducido en la ausencia de seguridad jurídica que implica la inobservancia al cumplimiento de los principios que rigen el amparo y a las demás leyes que rigen el acto reclamado.

Estas causales las enumera el artículo 73 de la Ley de Amparo, de cuyo estudio se desprende que el juicio de garantías será declarado improcedente, de acuerdo a los siguientes criterios: a) de acuerdo al órgano que emite el acto, y, b); de acuerdo al acto señalado como reclamado por el quejoso.

Al respecto tenemos que:

Un amparo directo podrá ser improcedente, cuando del estudio del referido artículo 73 de la Ley, se advierta que en virtud de la naturaleza del órgano que emite el acto, la controversia en cuestión, no podría resolverse en amparo directo. En vía de ejemplo, tenemos a la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que dispone:

³⁵ GONGORA, PIMENTEL Genaro. Introducción al estudio del Juicio de Amparo, ed. 8ª., Edit. Porrúa, México, 2001, pag. 210.

“ARTICULO 73.- El juicio de amparo es improcedente:

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismo o autoridades en materia electoral.”

Esto es así, porque se estima que no podría haber gobernabilidad si se concede el amparo contra una elección, por lo que estas controversias se resuelven mediante un procedimiento especial.

Ahora bien, cuando del estudio del acto reclamado se advierta que el quejoso no interpuso medio ordinario de defensa contra el acto señalado como reclamado, el cual pueda modificarlo o revocarlo, se concluye que dicho amparo directo es improcedente, al no dar cumplimiento al principio de definitividad de las sentencias.

No obstante, hay una excepción respecto de ese supuesto, que surge cuando se interpone amparo directo en contra de las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues la legislación de la materia, no prevé recurso alguno.

Así pues, las causales de improcedencia constituyen, el punto de partida y de referencia para conocer y resolver un asunto y no obstante, implican también un obstáculo cuando el quejoso, por descuido, negligencia o por simple ignorancia, no repara en este precepto legal y aun cuando posiblemente se hayan violado sus garantías, el juez de amparo, se ve imposibilitado de conocer del caso concreto.

1.8 LA JURISPRUDENCIA.

El estudio del marco jurídico del Estado mexicano, por lo general, no permite concluir que las interpretaciones que de los preceptos legales que lo componen, sean de carácter homogéneo. Más aún, si consideramos el cúmulo de reformas que continuamente realiza el legislador, por lo que, si la norma jurídica, para poder ser aplicada, requiere la comprensión que de ella debemos tener para hacerla efectiva, ¿Qué referencia ha de observar el profesionista del derecho para adquirir certeza jurídica respecto de los actos jurídicos en los que actúa?

Este problema desde luego, no es nuevo. Podría pensarse que basta con invocar la norma para fundamentar un acto jurídico o reclamar un derecho, sin embargo, no es suficiente, de ahí que, se estudie una institución sin la cual la disciplina del derecho se vería incompleta, es decir, la jurisprudencia.

El Derecho Romano contempló por primera vez a la jurisprudencia, otorgándole un carácter de suma importancia para la organización de su sociedad, en el Digesto, Ulpiano la definió así:

*“ . . . La jurisprudencia es el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto. . . ”*³⁶

Dicha acepción no sólo se utilizaba para denominar de manera genérica a la disciplina que se encargaba de ordenar un cuerpo de leyes, sino también tenía una connotación ética y de aplicación de la justicia, conceptos de difícil definición, y que sin embargo, constituían la finalidad principal de la jurisprudencia.

³⁶ JUSTINIANO. Digesto, Tomo I, Edit. Alianza, Pamplona, España, 1968, pag. 46

La concepción de Ulpiano, no tiene la acepción actual, pues si bien es cierto que la jurisprudencia forma parte de la interpretación que de la ley nos brindan los máximos Tribunales del país, los criterios que contiene la jurisprudencia son variables con el tiempo.

En cuanto al surgimiento del estudio de la jurisprudencia en el ámbito mexicano moderno, tenemos lo siguiente:

"De 1917 a inicios de 1951, el texto constitucional no hacía mención alguna de la jurisprudencia, sin embargo, el 19 de febrero de 1951, durante el gobierno de Miguel Alemán Velasco, varios artículos constitucionales fueron reformados, entre ellos, el 107, donde por primera vez, en nuestra carta magna se incluyó la jurisprudencia".³⁷

Siendo que la jurisprudencia es una institución que ingresó a la Constitución Federal muy recientemente, es factible, e incluso necesario, que en torno a su aplicación surjan problemas, principalmente, por lo que hace al órgano encargado de emitir jurisprudencia, y los límites que tiene para no crear una nueva norma jurídica, con lo que se estaría invadiendo la función del legislador.

Por lo que hace a esto último, la propia Suprema Corte ha establecido que la finalidad de la jurisprudencia será el de aclarar o fijar el sentido de la norma, más nunca el de crearlas.

No obstante, los problemas jurídicos que surgen en el seno de la sociedad actual mexicana, no siempre encuentran solución en la ley, y si en este supuesto se aplica jurisprudencia, no se actuaría correctamente, pues

³⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Jurisprudencia en México* Ed. SCJN, México, 2002, pag. 153

cuando en un caso no hay norma que la regule, se acude a la analogía, la equidad, o los principios generales del derecho.

Nuestro concepto de jurisprudencia, entonces, puede ser el siguiente: Institución jurídica consistente en el criterio fijado por órgano competente, cuya finalidad es interpretar la norma jurídica, para fijar su correcto sentido, en consonancia con los principios que rigen la materia de que se trate, de la Constitución Federal y del orden jurídico mexicano.

Puede clasificarse de acuerdo a su creación, es decir, por reiteración de criterios, la cual consiste en cinco ejecutorias en un solo sentido, sin ninguno en contrario, aprobada por órgano competente, o bien, por contradicción de tesis.

En cuanto a las tesis aisladas, aún cuando no constituyen en estricto sentido jurisprudencia, si son criterios de importancia, pues son precedentes que pueden en ciertos casos, fijar la actuación del juzgador.

Esta institución, por tanto, es de gran importancia para el derecho mexicano actual, pues permite aclarar o precisar el sentido de la norma jurídica, cuando ésta es de difícil interpretación. Es preciso hacer notar que si bien la finalidad de la jurisprudencia consiste en lo anterior, hay que añadir que su obligatoriedad la confiere la propia ley.

Precisamente, cuando se discute este aspecto, se considera que la jurisprudencia por sí misma, no implica obligatoriedad alguna. Así tenemos que:

"Dentro de la doctrina clásica, el positivismo jurídico fue el que mantuvo una posición extremista al considerar que el ordenamiento jurídico es completo y, por esta razón, negó a los juzgadores cualquier posibilidad de creación del derecho. Así, según este criterio, propio del absolutismo del Estado, y luego del absolutismo legal, el juez tenía una sola misión especial: ubicar el caso concreto en el supuesto de hecho previsto en la regla general y abstracta impuesta por el legislador".³⁸

Como ya se ha expuesto, y si partimos de la premisa consistente en que una sociedad es dinámica por naturaleza, pues tiende a modificar su estructura y formas de organización con el transcurso del tiempo, podemos deducir que una normatividad tampoco puede permanecer siempre en los mismos términos, pues de lo contrario quedaría rebasada y su efectividad sería nula.

Si la normatividad queda así rebasada, el estudio del supuesto legal sería ocioso, pues la certeza jurídica buscada no tendría materia. Por lo que, aun cuando el órgano jurisdiccional competente se vea impedido de crear la norma jurídica, si es permisible e incluso necesario, que fije el sentido de su aplicación.

Así, la obligatoriedad de la jurisprudencia queda establecida en la propia ley, que en el caso del Estado mexicano, la contempla la Ley de Amparo en su título cuarto, del artículo 192 al 197-B, designando como órganos competentes para crearla a la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando en Pleno o en Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito por la unanimidad de votos de los magistrados que los integren, y al Tribunal Electoral Federal, como se verá posteriormente.

³⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Op. Cit. ,pág 290

En este orden de ideas, si bien la jurisprudencia firme de los Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte De Justicia, es de carácter obligatorio, cuando al gobernado le niegan el derecho de impugnar una resolución que considera violatoria de garantías, aún cuando sea evidente su procedencia constitucional, fundamentando la autoridad tal determinación en una jurisprudencia, se estima que el órgano competente debe de interrumpir dicha obligatoriedad, pues si una norma ordinaria no puede estar por encima de la constitución, es dable deducir que tampoco la jurisprudencia.

Por otra parte, el procedimiento para resolver la contradicción de criterios jurisprudenciales, será mediante la contradicción de Tesis, como se aprecia en el ejemplo siguiente:

“CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE SU DENUNCIA CUANDO LOS CRITERIOS QUE CONSTITUYEN SU MATERIA PROVIENEN, UNO DE LA SENTENCIA EMITIDA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y OTRO DEL AUTO DE INCOMPETENCIA RESUELTO POR EL PLENO DE DIVERSO TRIBUNAL COLEGIADO. Es procedente la denuncia de contradicción de tesis cuando las resoluciones en las que se contienen los criterios que se estiman contradictorios son, por un lado, una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, con la que, por ejemplo, se puso fin a un juicio de amparo directo decidiendo el fondo de la cuestión planteada y, por otro, el auto de incompetencia decretado por el Pleno de otro Tribunal Colegiado, emitido inmediatamente después de recibir la demanda, intentada en la vía directa, y sus anexos en su propia oficialía de partes, por el cual se consideró competente a un Juez de Distrito para seguir conociendo del negocio. Ello, porque si bien es cierto que en casos como el planteado una de las resoluciones en contradicción no constituye una sentencia -resoluciones a las que expresamente se refiere el último párrafo del artículo 197-A de la Ley de Amparo-, sino un auto -en términos del artículo 220 del

Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a dicha ley, conforme a su artículo 2o.-, también lo es que se trata de una decisión tomada por el Pleno del mencionado tribunal, en la que expresó colegiadamente su criterio en relación con la cuestión planteada; esto es, no se trata de una simple determinación de trámite, sino de una resolución que expresa la posición de un Tribunal Colegiado de Circuito frente a una cuestión jurídica -como lo es la improcedencia de la vía directa en contra de cierta clase de resoluciones reclamadas-, análoga a la resolución que toma un diverso órgano colegiado, que en su calidad de tribunal, por unanimidad o mayoría de votos, decide sobre el fondo de un juicio de amparo directo y expresa su parecer sobre cierto problema jurídico.³⁹

En consecuencia, se aprecian las siguientes conclusiones:

1.- La jurisprudencia es el complemento idóneo de la ley, pues aclara su sentido y el alcance de sus disposiciones, es decir, un privilegio de los órganos jurisdiccionales que surge con motivo de la impartición de justicia, sin que por ello se vulneren atribuciones del legislador.

2.- La gran diferencia entre las opiniones que sobre una norma jurídica realiza una persona y los criterios contenidos en jurisprudencia, radica en la reflexión profunda que con motivo del ejercicio judicial se realiza sobre un problema práctico, cuyo producto adquiere obligatoriedad en virtud de la ley.

3.- Es inevitable que la jurisprudencia sufra modificaciones, e incluso queden rebasadas, ya sea por las nuevas corrientes de interpretación del derecho, o bien, por el surgimiento de nuevos casos concretos controvertidos lo que implica el continuo ejercicio del pensamiento jurídico.

³⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, XVIII-DIC TESIS P 1a LXXXVI/2003, P 78

CAPÍTULO SEGUNDO

“MARCO CONCEPTUAL DE LA RELACIÓN DE TRABAJO”.

2.1 RELACIÓN DE TRABAJO DE ACUERDO AL ARTICULO 123 APARTADO “B”.

Previo a los pronunciamientos correspondientes al presente tema, es preciso comentar lo siguiente:

1.- Del estudio del contenido de los artículos 14, 16, 103, 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se arriba a la conclusión de que el acto de autoridad carecerá de legalidad, cuando en virtud de su aplicación, vulnera o restringe garantías individuales, por lo que, este criterio se debe observar en las diversas materias que componen el derecho mexicano.

2.- Es el caso que en el derecho del trabajo, cuando se emite el laudo, o resolución que pone fin al juicio, el órgano competente considera la importancia del bien que dicha materia jurídicamente protege y reglamenta, en concordancia con los artículos constitucionales previamente referidos.

Es por lo tanto necesario conocer brevemente algunos de los elementos fundamentales del derecho del trabajo, información indispensable para los órganos jurisdiccionales especializados, pues si al dictar una resolución no se observan dichos principios, así como el contenido de los artículos 14, 16, 103, 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho acto carecerá de legalidad y será susceptible de impugnar en la vía de amparo.

Así las cosas, si aceptamos que la disciplina del Derecho puede clasificarse de acuerdo a la materia que regula, es porque tanto los problemas como el objeto de estudio de las mismas, tienen elementos no siempre homogéneos, por ejemplo, si en el derecho civil se regulan instituciones del derecho privado, necesario es que dicha rama contenga reglas de interpretación y aplicación diferentes al derecho del trabajo, que por su importancia se le ubica dentro del derecho público.

Si una materia regula relaciones entre particulares, precisando los derechos que pueden hacer valer ante el Estado, en tanto la otra, busca armonizar los conflictos entre la clase trabajadora y los detentadores de los medios de producción, siendo en consecuencia, una materia de interés público.

La relación de trabajo, en sus inicios, llegó a considerarse parte del derecho civil, pues implicaba la prestación de un servicio remunerado. A este respecto, de la Ley Federal del Trabajo, se hace notar lo siguiente:

“El precepto de 1931 exigía que la prestación de servicios se efectuara en virtud de un contrato de trabajo, lo que era consecuencia de la concepción contractualista que privaba en aquella legislación. En cambio, para la ley nueva, es suficiente el hecho de la prestación del trabajo.”⁴⁰

Se comenta que al no darse una separación definida entre la prestación de un servicio de carácter privado y la subordinación a un patrón, se dejaba en estado de indefensión al trabajador, pues es claro que al no reconocerles dicho carácter, tampoco tendrían que reconocerles derechos y prestaciones inherentes al mismo.

⁴⁰ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa México. 1972 p 151.

El elemento que se tomó en consideración como punto de partida, para hacer una diferenciación entre la relación derivada de un contrato civil y uno laboral, determinando en consecuencia la legislación aplicable y el órgano competente para dirimir controversias, fue el interés público.

Ya que el legislador consideró que la armonización del capital y el elemento humano de un Estado en crecimiento económico, requería que este tuviera como necesidad primordial, conciliar y regular adecuadamente los posibles conflictos en la relación obrero-patrón, previniendo, entre otras cosas, la escasa o nula productividad.

Por lo que respecta a los derechos y prestaciones del trabajador, al ser diferentes a los emanados de un contrato civil, atendiendo, como ya se ha precisado, a la naturaleza del acto jurídicamente tutelado, estos se han privilegiado al ubicarse en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, se estima que los elementos de la relación de trabajo, son los siguientes:

a) Dicha relación es de orden e interés público.

b) Constituye derechos irrenunciables.

c) Se considera que dicha relación pertenece a una rama autónoma, siendo esta el derecho del trabajo, auxiliándose para su regulación, del derecho civil y del derecho administrativo.

d) Cuando se dirima un conflicto de intereses con motivo de una relación de trabajo, el órgano competente procurará, suplir las deficiencias en la queja del trabajador cuando reclame su derecho.

Del estudio del artículo 123 Constitucional, se estima que la relación de trabajo cuenta con los elementos antes enunciados, no obstante, que a pesar de que los derechos y prestaciones descritos en ese mecanismo legal, fueron instituidos en base al trabajador asalariado, es decir, del elemento humano que con el producto de su labor incrementaría el capital, obteniéndose por tanto, un lucro.

Por lo que, los derechos y prestaciones hasta ese momento concebidos, no comprendían por tanto, a otro tipo de trabajadores, es decir, aquellos que prestaban sus servicios directamente al Estado, cuyos derechos y prestaciones tendrían que ser diferenciables, pues en esta relación laboral no se perseguía la obtención de un lucro.

Esta situación no fue contemplada cuando se promulgó la Constitución de 1917. De hecho, la condición de los trabajadores al servicio del Estado, fue regulada hasta bien entrado el siglo XX. El antecedente inmediato de lo anterior, fueron los Estatutos promulgados en la época de Lázaro Cárdenas.

Sin embargo, fue hasta en la época del presidente López Mateos cuando los derechos y prestaciones de los trabajadores al servicio del Estado fueron elevados a rango constitucional, así pues tenemos que:

"En 1960, el presidente López Mateos, inició la reforma del artículo 123 Constitucional, para incluir dos apartados, el "A" que se refiere a las

relaciones obrero patronales y el "B" que abarcaba las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores. Por último, en diciembre de 1963 se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional".⁴¹

En mérito de lo expuesto, podemos afirmar que la naturaleza de los derechos y las prestaciones de los trabajadores, es común a la relación laboral, sea que dicha relación encuadre en cualquiera de los dos apartados del artículo 123 Constitucional.

No obsta a lo anterior, el hecho de que, mediante el vínculo laboral se persigan fines distintos, pues a pesar de que en una relación se busque armonizar los intereses de los patronos y de los obreros, y en otra, se persiga el adecuado funcionamiento del elemento humano del Estado, ambos tipos de relación laboral son de orden e interés público.

Una vez estudiada brevemente la relación laboral en general, nos abocaremos a la concepción de relación de trabajo de acuerdo al apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que se considera consiste en lo siguiente:

Es el vínculo jurídico entre el Estado y sus trabajadores, cuyos derechos y obligaciones son de carácter irrenunciable, celebrado con la finalidad de consolidar el adecuado funcionamiento económico y social del Estado.

En nuestro país, dicha relación no empezó a regularse, sino hasta el surgimiento del derecho laboral burocrático, cuyas normas sustantivas y adjetivas fueron plasmadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ahora bien, respecto a esta relación de trabajo, se expone lo siguiente:

“Es indudable que la relación jurídica en materia laboral burocrática, por un lado atiende a la responsabilidad de los titulares de las dependencias y por otro lado es una relación semejante a la laboral general en lo intrínseco –salvo en lo relativo a la lucha de clases- y a lo administrativo en lo extrínseco”⁴²

De lo expuesto se comenta lo siguiente:

1.- Se estima que la relación laboral burocrática no se encuentra sujeta a un antagonismo entre el Estado y sus trabajadores, pues dicho vínculo no persigue fines de lucro, sino el beneficio que recibe la sociedad al desempeñar el Estado, sus funciones de carácter público de forma adecuada.

2.- Lo anterior no es un motivo determinante para que la legislación actual mexicana prohíba la formación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado pues el derecho laboral, al contener principios protectores de los trabajadores, contempla instituciones que tutelan sus derechos e intereses, como el sindicato y el derecho de huelga.

Finalmente, es preciso agregar que la relación de trabajo, en particular la regulada por el apartado “B”, del 123 Constitucional, constituye uno de los principios tutelados por el derecho burocrático, complementada dicha

⁴² HERRAN SALVATI, Mariano y Quintana Roldan (eds.) Legislación Burocrática Federal Ed. Porrúa, México, 1986, p. 20

regulación por los reglamentos y leyes especiales de cada ámbito de la administración pública.

Por lo que hace al derecho burocrático, se puede definir como:

“Es un conjunto de normas de derecho público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos, entre el Estado y sus servidores que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene el Estado”⁴³.

Otra acepción, es la establecida por el maestro Alberto Trueba Urbina y que consiste en:

“El Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado forma parte del DERECHO DEL TRABAJO, por lo que las relaciones laborales burocráticas son de carácter social, independientemente de la función pública del Estado, que frente a sus trabajadores representa al Estado de derecho social”.⁴⁴

Respecto al derecho laboral burocrático, se expresan los siguientes comentarios:

Hay que diferenciar entre el derecho laboral burocrático y el derecho administrativo. En el primero, se regulan derechos y obligaciones nacidos de un vínculo de subordinación entre el trabajador y la jerarquía de funcionarios, y; el derecho administrativo es una materia complementaria del derecho laboral

⁴³ HERRAN SALVATTI, OP. CIT. P. 20.

⁴⁴ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, México, 1981, p. 189.

burocrático, pues contempla, entre otras cosas, la aplicación de sanciones, y en ocasiones, el funcionario competente para aplicarlas.

Las normas administrativas son de suma importancia para las disposiciones de carácter laboral burocrático, ya que establecen lo concerniente a la aplicación de sanciones, que es competencia de las contralorías internas de las dependencias, debido a que su aplicación deriva del estatuto que las rige, en este caso, podemos citar a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.2 TRABAJADOR.

En el desarrollo del presente tema, se ha mencionado de manera constante el término "trabajador". Sin embargo, no se han expuesto de manera fehaciente, los elementos que componen su definición, por lo que, atendiendo a lo anterior, primeramente se expone la definición que sobre el particular contempla el autor Euquerio Guerrero:

"Con acierto nuestra Ley actual precisó conceptos al señalar que el trabajador debe ser una persona física y quiso recalcar la no diferenciación de la actividad desarrollada para poder clasificar a un trabajador, cuando agregó que para los efectos del precepto, se entiende por trabajo, toda actividad humana, intelectual y material."⁴⁵

Este comentario hace referencia al actual artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, el cual dispone la acepción de trabajador y trabajo. Así pues, los elementos que componen la definición de trabajador, son los siguientes:

⁴⁵ GUERRERO, Euquerio, Manual del Derecho del Trabajo, ed. 2°. Ed. Porrúa, México, 1998, p. 33.

a) Se refiere a una persona física, en pleno uso de sus derechos de acuerdo al derecho civil.

b) Para que su actividad sea reconocida por la ley, debe ejercerla de forma lícita.

En nuestro país, la legislación laboral, a pesar de contar con algunas deficiencias, como la cláusula de exclusión, por ejemplo, ha contenido principios que tienden a la protección de los derechos de los trabajadores, como el artículo antes mencionado, que se considera trabajo, toda actividad humana, independientemente del grado de preparación técnica del individuo, siempre y cuando dicha actividad se encuentre apegada y arreglada a las leyes.

Es de suma importancia mencionar que el derecho colectivo del trabajo, parte de la base de reconocer primeramente al individuo en su calidad de trabajador, para regular sus conflictos cuando se reúnen y forman asociaciones, por ejemplo, los sindicatos, por lo que; las instituciones protectoras de los derechos laborales, consagradas en la Ley Federal del Trabajo, privilegian tanto al individuo trabajador, como a las personas morales reguladas por el derecho colectivo del trabajo.

Ahora bien, se ha mencionado que los derechos laborales son de orden público. Esto es así, pues a pesar de que regulan derechos de un individuo persona física, el legislador consideró que el crecimiento de una nación dependía en gran medida del impulso que tuviera la incipiente economía del país, por lo que, el recurso humano sería de suma importancia para alcanzar tal objetivo.

Así pues, la prevención de conflictos individuales y sociales, derivados de la inobservancia de los derechos laborales consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, fue uno de los objetivos primordiales para el Estado.

Los trabajadores pueden clasificarse de acuerdo a la función que desempeñen, en este sentido tenemos a los trabajadores de base y de confianza, que a pesar de que las funciones que desempeñen estos últimos, son de una importancia específica para la empresa, la protección de los derechos de las dos clases de trabajadores es igualmente de interés público.

2.3 TRABAJADOR DE CONFIANZA.

Por lo que respecta al trabajador de confianza, diremos que se diferencia principalmente del trabajador de base, por las funciones que realiza. Dichas funciones se encuentran relacionadas directamente con trabajos personales al patrón, o bien, con la administración de la empresa.

La acepción de trabajador de confianza, es explicada en términos del siguiente comentario:

"A diferencia del sistema establecido por la antigua Ley Federal del Trabajo, en que se deducía indirectamente la definición que hubiera de darse de estos trabajadores, la nueva ley prefirió abordar abiertamente el caso, sosteniéndose en la Exposición de motivos, que el concepto de trabajador de confianza tenía gran importancia para la administración de las empresas, y que,

en lugar de establecer una lista de los puestos que típicamente deben considerarse de esa naturaleza, disponiendo también que podían incluirse otros por razón de analogía, se tomo en cuenta, por una parte, los elementos que ofician los artículos 48 y 126, fracción X, de la ley derogada, así como las tesis sostenidas por la doctrina y por la jurisprudencia, y entonces se redactó el actual artículo noveno, que nos dice que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación del puesto.⁴⁶

Por lo que respecta a esta opinión, se comenta que el trabajador de confianza, puede considerarse como la persona física cuya actividad se encuentra determinada por los órganos de dirección, ya sean trabajadores gubernamentales o del ámbito privado.

Las dependencias, al contar con este tipo de trabajadores, son susceptibles de ser partes en controversias surgidas con motivo de dichas relaciones, que en caso de conflicto, son resueltas por un tribunal bien definido, es decir, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En este orden de ideas, se ha de establecer que la relación laboral de un trabajador de confianza al servicio del estado, no persigue como finalidad la regulación de intereses entre el patrón y el obrero, cuando aquél busca privilegiar el capital, sino, el adecuado desempeño de la función pública.

Así, el trabajador al servicio del Estado, sea de base o de confianza, puede definirse como toda persona que presta un servicio físico, intelectual o en ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido por funcionario competente y en pleno ejercicio de sus atribuciones.

⁴⁶ GUERRERO, Euquerio. Op Cit , P 43

El procedimiento para arribar a la solución de los conflictos en los que participen no sólo los trabajadores que sean de confianza, sino también, los trabajadores de base, tiene reglas comunes, algunas de las cuales, se estima, son las siguientes:

1.- La autoridad competente, en caso de duda, cuando la ley no señale la regulación del caso concreto, procurará el menor perjuicio al trabajador, y;

2.- Previamente a la intervención de la autoridad laboral, se procurará la conciliación de las partes.

A lo anterior, es aplicable el comentario del estudioso del derecho Guillermo Cabanellas, cuyo criterio que sobre el derecho laboral argumenta, es aplicable a la legislación laboral mexicana, el cual consiste en:

“Las normas jurídicas que emanan de la legislación laboral son imperativas, dictadas por razones de orden público; y aun cuando puedan referirse a intereses individuales o particulares, tienen carácter obligatorio, y no cabe su desconocimiento o su renuncia. Tal declaración, de orden público, esta contenida en los textos más modernos de Ibero América.”⁴⁷

De este argumento se comenta lo siguiente:

a) El trabajador, en principio, tiene sus derechos y obligaciones establecidos en el artículo 123 de la Constitución General de la Republica, cuya

⁴⁷ CABANELLAS, Guillermo, Tratado de Derecho Laboral. Tomo 1, Vol. II., ed. 3°, Ed. Heliasta, Argentina, p.36

observancia es obligatoria por razones de orden público, algunas de las cuales, han sido ya expuestas.

b) Este precepto, se ha clasificado en dos apartados, cada uno atendiendo al objeto y a la finalidad que busca regular, el segundo de los cuales, se refiere a los trabajadores al servicio del Estado.

c) Los trabajadores de confianza al servicio del estado, por tanto, tienen derechos y obligaciones sancionados por el poder público, los cuales, pueden ser defendidos y cuestionados ante autoridad competente, que, como ya se dijo, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es necesario mencionar una diferencia de mucha importancia, entre los trabajadores privados y los trabajadores al servicio del estado en el derecho mexicano, de acuerdo a los siguientes antecedentes:

a) El artículo 123 Constitucional tutela por igual, los derechos de los trabajadores.

b) Toda relación de trabajo, en principio, surge cuando una persona física presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado, el cual es toda actividad humana, física o intelectual, independientemente del grado de preparación técnica del trabajador.

c) La relación de trabajo, se formaliza mediante un contrato, que puede ser individual o colectivo, según sea el caso.

Así las cosas, una diferencia que distingue a los trabajadores privados y a los trabajadores al servicio del estado, en el derecho mexicano, es aquella en la que, para que se considere a una persona como trabajadora estatal,

se le tiene que reconocer dicha calidad mediante un nombramiento expedido por autoridad competente, que acredite la plaza o cargo en la que dicha persona se desempeñe.

El maestro Miguel Acosta Romero, sobre el particular, opina lo siguiente:

“No puede haber relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, sin que previamente se expida el reglamento correspondiente, acorde con la ley y las partidas presupuestales que para ese fin tenga el gobierno, o sin que el supuesto trabajador figure en las lista de raya de trabajadores temporales, por obra determinada o por tiempo fijo.”⁴⁸

Esto es así, pues no basta que haya una persona que preste una actividad física o intelectual, independientemente del grado de preparación técnica, para que se le considere trabajador al servicio del Estado, pues es claro que esa calidad solo se le puede reconocer, cuando existe el nombramiento respectivo. Tal es el criterio de los máximos tribunales del país, como se aprecia en la tesis aislada y la jurisprudencia siguientes:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 3o. DE LA LEY QUE LOS RIGE, NO CONTRAVIENE EL SEGUNDO PÁRRAFO Y APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la lectura del artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dispone: “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.”, se puede afirmar que éste regula la relación jurídica del

⁴⁸ ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Ed Porrúa México, 1990, p. 191

Estado con sus trabajadores, la cual nace por el nombramiento expedido por aquél a éstos y no de la simple prestación de servicios, porque el Estado no celebra contratos de trabajo con sus servidores, sino únicamente les confiere nombramientos, sin que dichos presupuestos limiten en modo alguno el derecho que tiene toda persona al trabajo digno y socialmente útil que consagra el artículo 123 constitucional, porque el legislador Constituyente, al establecer en su segundo párrafo la frase: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ... B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...", facultó expresamente al legislador ordinario para que estableciera los requisitos a fin de ser considerado como trabajador al servicio del Estado."⁴⁹

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES PRESUMIBLE LA RELACIÓN LABORAL DE. En el trabajo burocrático, la calidad de trabajador se adquiere por la expedición de un nombramiento o bien por inclusión en las listas de raya de trabajadores temporales, según texto del artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que no puede ser presumible la relación laboral en los términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo que, además, no pueden tener aplicación supletoria al caso por no estar contemplada en la ley burocrática la figura jurídica de la presunción de la relación laboral."⁵⁰

Los criterios anteriores son de importancia fundamental, pues en base a la diferenciación entre trabajador privado y el trabajador al servicio del Estado, es posible deducir tanto los derechos y obligaciones de trabajadores y los patrones, a más de ello, se puede determinar con exactitud, la autoridad competente para dirimir alguna posible controversia que pueda suscitarse con motivo de una relación de trabajo.

⁴⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, XVII, p. 1150.

⁵⁰ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, VIII, p. 807.

2.4 EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es la autoridad encargada de dirimir las controversias surgidas entre el Estado y uno de sus trabajadores, o entre el Estado y coaliciones de trabajadores, o entre un trabajador y una coalición de trabajadores, como es el caso de los sindicatos y la cláusula de exclusión.

Por lo que a este punto respecta, los siguientes comentarios permiten comprender su composición:

“El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ejerce una jurisdicción especializada, no siendo por tanto un Tribunal Especial, ya que preexiste al conflicto y no se agota una vez resuelto este. Es un tribunal autónomo en cuanto a su función, ejerciéndola de manera colegiada, tanto en pleno como en salas.”⁵¹

En el sistema jurídico mexicano, la existencia de tribunales especiales se encuentra prohibida por la Constitución, pero, el tribunal federal, no puede considerarse como un tribunal especial en el sentido en el que se estableció en el artículo 13 Constitucional.

Así es, pues el tribunal especial prohibido, se crea únicamente cuando se juzga a una persona determinada, para luego desaparecer. Como se aprecia, las controversias del orden laboral burocrático, son de carácter continuo,

⁵¹ HERRAN SALVATTI, Mariano y Quintana Roldan, Op Cit p 94

es decir, surgen con el desenvolvimiento mismo de la sociedad mexicana, que no esta exenta de padecer de conflictos de intereses.

Uno de los problemas previos al conocimiento y resolución de un conflicto laboral, es determinar a la autoridad competente. Pues en la práctica jurídica, es muy usual que el trabajador que se considera afectado por un acto emitido por el órgano superior jerárquico, recurra al multicitado tribunal federal, no obstante, el acto emitido puede ser de naturaleza diversa a la materia laboral.

Entre los principales actos que no son del conocimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se encuentran los siguientes:

a) Actos de carácter administrativo, como las sanciones, amonestaciones, etc.

b) Actos de carácter fiscal, como la Imposición de multas.

Así pues, es muy común que un trabajador burocrático, sea por desconocimiento o mala fe, acude al referido tribunal federal, aun cuando el acto emitido no se encuentre comprendido dentro de la materia laboral. Pues las sanciones de las contralorías, que pueden consistir en suspensiones sin goce de sueldo o multas, se fundamentan, por lo general, en:

a) Los Estatutos y reglamentos correspondientes a cada dependencia.

b) La Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que, para determinar a la autoridad competente para resolver estas cuestiones, debe atenderse al **acto de autoridad** emitido por el órgano o superior jerárquico de la dependencia. Es importante, para comprender en su contexto este último aspecto, revisar las siguientes jurisprudencias:

“SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones –que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a

fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.⁵²

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS. Es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despide a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título. Si bien las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los Estados y Municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de

⁵² SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, XVII, p. 1030.

los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas. La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos -el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material."⁵³

De conformidad con lo expuesto, para determinar la autoridad competente en asuntos de índole laboral burocrática, es necesario atender los siguientes elementos:

- a) La naturaleza del acto,
- b) La ley que fundamenta dicho acto, y
- c) La autoridad emisora.

Se estima que para determinar la autoridad competente para resolver un conflicto de intereses en materia burocrática, en primer lugar es necesario estudiar la naturaleza del acto que el trabajador reclame, pues en ocasiones los órganos de las dependencias encargados de imponer sanciones, tienen un carácter administrativo.

⁵³ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IX, p. 257.

2.5 NATURALEZA DEL TRIBUNAL.

Se ha mencionado que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano especializado que conoce y resuelve los conflictos derivados de la relación laboral consagrada en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, sin embargo, aun no se ha mencionado cual es la naturaleza jurídica de este tribunal.

El primer problema que surge al momento de determinar su naturaleza jurídica, es decir, establecer su posición dentro de la esfera del Estado Mexicano, pues es claro que no pertenece al Poder Judicial. Así pues, la Constitución Federal prevé a dicha autoridad en la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, dicho precepto nos remite a la ley reglamentaria.

Por lo que, respecto a la naturaleza del tribunal, la doctrina nos dice:

"En función a su naturaleza, a diferencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el representante del Gobierno Federal, no viene a ser el presidente de al Sala, sino que este Magistrado Tercer Árbitro es designado de común acuerdo entre el representante del Gobierno y el representante de los trabajadores, que a su vez, es nombrado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado."⁵⁴

Por lo que hace a esta opinión, se expresa lo siguiente:

⁵⁴ HERRAN SALVATTI, *Ibidem* p.94

La imparcialidad y la objetividad, son cualidades que deben acatar los órganos encargados de administrar justicia, con la finalidad de que en lo sucesivo, se emitieran resoluciones conforme a las leyes aplicables al caso concreto, esto permite inferir que el legislador quiso establecer, al distribuir la integración del tribunal en representantes del gobierno y de los trabajadores, un estudio de la controversia que no diera lugar a dudas sobre su legalidad.

Es decir, los intereses de los trabajadores y del gobierno tienen que estar debidamente representados, para evitar cualquier arbitrariedad e injusticia al momento de que el órgano competente emita sus resoluciones, pues al ser inevitable el surgimiento de conflictos dentro de la administración pública, estos deben estudiarse y resolverse procurando la equidad y protección del bien jurídico tutelado, que en este caso es la relación de trabajo.

Dicho órgano especializado, entonces, es un tribunal autónomo, el cual recibe para su funcionamiento un presupuesto de la Federación, cuya responsabilidad no solo se limita a resolver los conflictos entre los trabajadores y el Estado, sino los conflictos entre un sindicato y una dependencia, así como problemas intersindicales; además de considerar las Condiciones Generales de Trabajo, en términos de la ley respectiva.

A pesar de que las determinaciones de dicho tribunal, de acuerdo con la ley, no son recurribles, siempre y cuando causen una lesión de imposible reparación en la esfera de derechos públicos de un trabajador, podrá invocar el juicio de amparo.

Es de apreciarse, por tanto, que las resoluciones del referido tribunal son susceptibles de impugnarse por la vía del juicio constitucional, así como los actos realizados por el Estado, en cumplimiento de sus atribuciones y a través de relaciones propias del derecho público.

Ya anteriormente se había establecido que este tribunal, tiene funciones jurisdiccionales, pero su naturaleza es eminentemente administrativa. De igual forma, las entidades federativas cuentan con un tribunal que dirime los conflictos entre sus trabajadores y que básicamente tienen las mismas características.

Se puede advertir que en la práctica, el tribunal adolece de los siguientes problemas:

a) Sus Laudos tardan en ejecutarse, pues en muchas ocasiones se dirigen a funcionarios de la administración pública, sea local o federal y que por cuestiones políticas consideran no dar cumplimiento a dichos fallos.

b) Al ser un tribunal que privilegia los derechos de los trabajadores, en muchas ocasiones dicta autos de ejecución contra bienes de las dependencias, lo que conlleva a disminuir su patrimonio, arrojando como consecuencia la utilización de recursos públicos para dar cumplimiento a dichas resoluciones, aunque el demandante trabajador no hayan demostrado fehacientemente la procedencia de su acción.

Esto lleva a concluir, que el problema de la impartición de justicia en este ámbito, esta lejos de ser el adecuado, tomando en consideración que los recursos económicos con los que cuenta la administración pública son cada vez más limitados, en este sentido, al ejecutar un laudo favorable al trabajador, se privan de recursos a las dependencias del Estado, lo que implica la utilización de

recursos del erario para cubrir dichos gastos, situación que se estima perjudicial en el supuesto de que el trabajador no haya acreditado adecuadamente su derecho.

2.6 CARACTERÍSTICAS DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITE.

El presente tema tiene como finalidad conocer el procedimiento de emisión de resoluciones por parte del tribunal laboral, pues el procedimiento se estableció conforme a los requerimientos que la materia exigía, lo que lo hace un procedimiento diferente a otros. Por otra parte, conoceremos brevemente las características de las resoluciones y Laudos, es decir, algunos de los elementos que contienen y sus particularidades.

De esta forma, tendremos un punto de partida que nos permitirá comprender las reglas genéricas que componen al derecho laboral regulado por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de la República, que a su vez, será indispensable para poder pronunciarse sobre el amparo directo en materia de trabajo.

Así las cosas, el procedimiento para la emisión de Laudos por parte del Tribunal, comienza propiamente con el conocimiento del caso controvertido. Así, tenemos que la ley reglamentaria, en los artículos 124, fracciones B y C, dispone las facultades de las Salas que componen dicho órgano, las cuales se abocarán al conocimiento de conflictos individuales del trabajo, como se aprecia a continuación:

"ARTÍCULO 124-B.- A cada una de las Salas corresponde:

I.- Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior, y

II.- Las demás que les confieran las Leyes.

ARTÍCULO 124-C.- A las Salas Auxiliares corresponde:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el Artículo Primero de esta Ley y sus trabajadores, cuando éstos presten sus servicios en las entidades federativas de su jurisdicción.”

Dicho dispositivo dispone, como en los ordenamientos de otros órganos de impartición de justicia, la competencia para conocer y dar trámite a los asuntos, fijando claramente a las partes que pueden intervenir en el procedimiento, lo que dará pauta a la posterior fijación de la litis, una vez que se hayan presentado los escritos de demanda y contestación respectivos.

Ahora bien, es importante hacer notar que en este ámbito, no solo se puede dirimir cualquier controversia que implique la relación de trabajo, como el despido injustificado, sino también, aquellos procedimientos que tienen como finalidad dejar sin efectos el nombramiento expedido por alguna dependencia, como se aprecia de la lectura del artículo 127 BIS de la ley, que dispone:

“ARTÍCULO 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 resolutive 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.”

De este precepto se comenta lo siguiente:

Del estudio de la vía genérica para demandar una prestación ante el Tribunal, se deduce que:

De acuerdo la calidad del sujeto demandante, existen dos tipos de conflictos: individuales y colectivos, por lo que hace a los primeros, son aquellos que son promovidos por el trabajador, cuando considera que se ve afectado alguno de sus derechos, así como los que promueve el Estado por conducto de alguna de sus dependencias, en contra de un trabajador cuando es preciso revocarle el nombramiento respectivo.

Por cuanto hace a los segundos, son aquellos promovidos por un sindicato en contra de alguna dependencia, así como los conflictos entre dos sindicatos; y finalmente los conflictos entre un sindicato y alguno de sus integrantes.

Así, no solo el trabajador puede acudir ante un tribunal a defender sus derechos, sino que el Estado, en su calidad de patrón, puede demandar la terminación de los efectos del nombramiento que hubiese concedido a uno de sus de sus trabajadores, cuyo procedimiento a sido fijado en términos precisos, dándole may o celeridad, a efecto de que la situación laboral y jurídica del trabajador sea rápidamente determinada, pues si el tribunal se demora en demasía en aclarar este punto, es claro que se podría dejar al trabajador en un estado de indefensión.

Ahora bien, los conflictos colectivos de trabajo burocrático, se sujetarán básicamente a lo dispuesto en el artículo 125 de la ley, el cual dispone:

“ARTÍCULO 125.- Tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una

audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación. En esta audiencia procurará avenir a las partes; de celebrarse convenio, se elevará a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. Si no se avienen, remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que se proceda al arbitraje de conformidad con el procedimiento que establece este capítulo.”

Es claro que las controversias en las que se diriman los derechos de los trabajadores agrupados en sindicatos requiere, previo al estudio del asunto, una posible conciliación entre las partes, no obstante, se estima que en la ley vigente, los mecanismos para propiciarla no son efectivos, ya que el tiempo para la conciliación se considera insuficiente, aunado a que se carece de sanciones en el caso de que las partes no tengan interés en conciliar intereses.

Si se privilegia la conciliación, se podrían incluso mejorar las condiciones laborales, así como disminuir la carga de trabajo del tribunal respectivo, lo que traería como consecuencia, un mayor estudio en la resolución de otros asuntos de su competencia.

Finalmente, es preciso mencionar que el principio que contempla la regla básica que ha de seguirse para la tramitación de un asunto ante este tribunal, se encuentra contenido en el siguiente artículo de la ley:

“ARTÍCULO 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.”

Sobre el particular, es preciso mencionar que aunque dicha regla no exige un determinado protocolo, se estima conveniente relacionar en la demanda o contestación, los medios de probanza ofrecidos, con los hechos expuestos en los referidos escritos, exponiendo una breve conclusión de lo que se pretende acreditar con los mismos, es decir, una acción o una excepción.

Por cuanto hace a las características de las resoluciones que emite el multicitado tribunal, se estima que son las siguientes:

a) Autos de trámite. Los cuales consisten en aquellas determinaciones que tienen como objetivo fijar cuestiones no trascendentales al procedimiento, por ejemplo, solicitudes de copias, autorizaciones, entre otras.

b) Resoluciones incidentales. Tienen como finalidad resolver cuestiones aleatorias, es decir, que sin ser de fondo, dimanen del procedimiento, por ejemplo, el Incidente de Excepción de Incompetencia.

c) Laudos, que resuelven el fondo del asunto.

De la lectura de los artículos de la ley respectiva, no se aprecian preceptos que describan las características que deban contener los Laudos, sin embargo, se entiende que han de respetar la garantía de legalidad contemplada en la Constitución, la cual consiste en la debida fundamentación y motivación del acto por parte de la autoridad, así como los requisitos de forma, es decir, evitar la incongruencia entre considerandos y resolutivos.

En este sentido, también es conveniente estudiar el criterio contenido sobre el particular en la Jurisprudencia emitida por los máximos tribunales del país, así las cosas, se transcriben dos Jurisprudencias que si bien, una de ellas se refiere a los Laudos emitidos por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, contienen en lo esencial, una descripción de uno de los requisitos de un Laudo, es decir, la congruencia de la resolución con lo planteado por las partes. Así, se expone lo siguiente:

“LAUDO CONGRUENTE. Según el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, los laudos deben ser congruentes con la demanda, contestación y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente, es decir, sólo se pueden ocupar de la litis planteada en la demanda y su contestación, así como de las prestaciones hechas valer en su momento oportuno o sea, en la aclaración de demanda, réplica, contrarréplica, reconvencción y su contestación, sin que deban ocuparse de otras cuestiones.”⁵⁵

Por cuanto a este criterio, se comenta que observa en lo general, la postura que rige a otros tribunales cuando dictan sentencia, es decir, los órganos jurisdiccionales fijan la litis con las prestaciones reclamadas y con las excepciones opuestas por las partes, decidiendo sobre cada uno de los puntos planteados.

⁵⁵ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. IX, p.1309.

La congruencia de las resoluciones, es un principio consagrado de manera general en los artículos 14 y 16 Constitucionales, por tanto, los Laudos emitidos en materia laboral, han de observar dicho criterio, lo cual se confirma de la lectura a contrario sensu, y del estudio de la siguiente Jurisprudencia:

“LAUDO INCONGRUENTE, POR FUNDARSE EN EXCEPCIÓN NO OPUESTA. La absolución de las prestaciones inherentes al principio de estabilidad en el empleo, sustentada en que la actora ejecutó un servicio de los considerados de confianza, establecidos en los artículos 8o. y 9o. de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, sin estimar que el demandado no se excepcionó en ese sentido y por tanto, constituye una cuestión ajena a la litis, es violatoria de lo previsto en el numeral 246 de dicho ordenamiento, a cuyo tenor, los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con el libelo, su respuesta y demás pretensiones deducidas en el juicio.”⁵⁶

No pasa por alto el hecho de que no basta que el Tribunal observe las pretensiones y excepciones hechas vales por las partes, se encarga del estudio oficioso de la personalidad del promovente, la competencia para emitir resolución en el caso concreto e incluso, sobre la satisfacción de los requisitos para presentar una demanda ante dicho tribunal laboral.

Por otra parte, es importante hacer mención especial del criterio contenido en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice:

⁵⁶ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, XI, p.963.

“ARTÍCULO 137.- El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que se funde su decisión.”

Se estima que este criterio no es del todo adecuado porque:

a) Tomando en consideración la reglas que los encargados de impartir justicia deben atender para emitir sus fallos, la doctrina presenta diversos criterios, ahora bien, el sistema que permite emitir resoluciones valorando las pruebas, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, como el presente caso, mantiene un nivel de subjetividad en las decisiones que no sigue un orden, es decir, no especifica un parámetro que permita evaluar el valor que se le da a un medio probatorio.

b) Al no existir un criterio uniforme sobre el cual las salas del tribunal laboral puedan motivar debidamente su fallo, conlleva un margen de error, lo cual puede implicar ilegalidad o incluso, dejar a una de las partes en estado de indefinición, pues el Magistrado podría fácilmente fijar sus propias reglas de interpretación sin que sea cuestionado, lo que podría traducirse en la emisión de un Laudo abiertamente inconstitucional.

c) De una interpretación armónica del precepto referido y las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, el Laudo deberá ser fundado y motivado, resolviendo todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, especificando el valor de cada medio probatorio exhibido durante la secuela del procedimiento.

En consecuencia, podemos concluir lo siguiente:

1.- La resolución de mayor trascendencia que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el Laudo, el cual deberá emitirse atendiendo al carácter de los derechos consagrados en el apartado "B" del 123 Constitucional, respetando asimismo, las garantías de legalidad y seguridad jurídica y de fundamentación y motivación.

2.- Los Laudos que emite el tribunal, por la naturaleza del bien jurídico tutelado, deberán atender, en primer lugar, a la irrenunciabilidad de los derechos establecidos en el apartado "B" del 123 Constitucional y posteriormente, al carácter de las autoridades del Estado en su calidad de patronos, pues el carácter social de nuestra Constitución, privilegió los mencionados derechos.

3.- Los Laudos y demás resoluciones emitidas por el referido tribunal, podrán ser impugnadas ante la Justicia Federal, siempre y cuando vulneren garantías individuales o formalidades esenciales del procedimiento, así como también en los casos en que la aplicación del acto de autoridad traiga consigo perjuicios de imposible reparación, a pesar de que en la ley reglamentaria no se establezca recurso alguno, para los efectos de agotar el principio de definitividad.

2.7 RELACIONES LABORALES DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

Se han precisado hasta el momento, las características y los elementos que componen a la relación laboral en general y particularmente de la

relación laboral burocrática. Respecto a este aspecto, tenemos que los conflictos que surjan de dicha relación, tendrán como marco regulatorio la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, cuando se trata de precisar la relación laboral de los llamados “órganos constitucionales autónomos”, se está ante un problema, pues dichas instituciones al no pertenecer directamente a la administración, realizan funciones de interés público, algunas de las cuales, son responsabilidad del Estado.

Por lo que a este aspecto se refiere, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contempló a estas instituciones sino hasta muy recientemente. ¿Cuál podría ser la razón de que el constituyente permanente se hubiese demorado en regular su funcionamiento?. Ante esta cuestión se refiere lo siguiente:

Quando se promulgó la Constitución que actualmente nos rige, la situación política del país era muy frágil. Los acuerdos alcanzados por el Congreso Constituyente requerían tiempo para poder concretarse, aunado a la crisis económica en la que se encontraba el país.

A mediados del siglo veinte, cuando se hubo alcanzado cierta estabilidad económica y política, hubieron de reconocerse los derechos de los trabajadores al servicio del estado, pues ante el crecimiento constante de la burocracia estatal, surgió la necesidad de distinguir entre las clases de trabajadores para poder fijar sus derechos con reglas claras, que no permitieran un posible resquebrajamiento del incipiente orden jurídico nacional.

Hasta ese momento, sin embargo, ya se había aceptado la necesidad de que ciertas responsabilidades del Estado, se encomendaran a instituciones que no dependieran directamente de la administración pública en turno, cuyo titular indiscutible, era el titular del Poder Ejecutivo Federal, tal fue el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En este orden de ideas, se mencionaran brevemente algunos de los órganos constitucionales autónomos más importantes, sea por su significado histórico, o por las funciones que realicen.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Esto fue así, pues se consideró conveniente que para el mejoramiento de la impartición de la educación superior en México, se tendrían que observar reglas programadas por los especialistas en las diversas materias, sin injerencia gubernamental.

Por lo que, al constituirse la UNAM el primer organismo público autónomo en México, encargado de la difusión de la cultura e investigación en el país, tarea responsabilidad del Estado, también arribo con ello la problemática de la situación jurídica de sus trabajadores.

De acuerdo a lo anterior, si la UNAM no dependía directamente del Estado y sin embargo cumplía una función de mucha importancia para la Nación, ¿qué elementos se tenían que tomar en consideración para establecer la naturaleza de esta relación laboral?

La respuesta a esta cuestión, fue la de remitirse a las leyes orgánicas y al contrato colectivo de trabajo, es decir, las normas que regulaban la institución en particular, como se corrobora con la siguiente jurisprudencia emitida por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación :

“UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, NOMBRAMIENTOS Y CONTRATOS DEL PERSONAL DOCENTE DE LA. SE RIGEN POR LA LEY ORGÁNICA, ESTATUTOS Y REGLAMENTOS DE LA PROPIA INSTITUCIÓN. Las características de los nombramientos y contratos que rigen la situación jurídica del personal docente en la Universidad Nacional Autónoma de México, se encuentran reguladas por las disposiciones de la Ley Orgánica de dicha Institución y los Estatutos y Reglamentos que de la propia Ley emanan, los cuales, en la parte conducente, indican los procedimientos internos para que las designaciones de profesores o investigadores adquieran el carácter de definitividad, exigiéndose en todo caso el cumplimiento de los requisitos de prueba de oposición o procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los contratados.”⁵⁷

Así pues, tanto los nombramientos y contratos del personal de la Universidad Nacional Autónoma de México, como las relaciones en general de dicha institución con sus trabajadores, se rigen en la actualidad no sólo por la Ley Orgánica, Estatutos y Reglamentos, sino también, por el artículo 3 de la Constitución Federal.

⁵⁷ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, V, p 397.

No obstante, con el transcurso del tiempo, además de la UNAM, se formaron otros organismos a los cuales se les confirieron funciones significativas para el adecuado desempeño de las funciones del Estado.

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Respecto a este organismo se menciona:

“Con posterioridad a la UNAM y en épocas recientes, han surgido organismos a los que también les llaman autónomos y que por lo menos dos de ellos topográficamente no están adscritos a ninguno de los capítulos de la constitución que se refiere a los poderes de la Unión y que son el Instituto Federal Electoral y el Banco de México”.⁵⁸

Es preciso mencionar al respecto, que actualmente la Constitución General de la República regula al Instituto Federal Electoral, en la fracción tercera del artículo 41, estableciendo a los entes que participan en su formación, siendo principalmente el poder legislativo y los partidos políticos, así como las reglas sobre las cuales se lleva a cabo su estructura y organización.

Las reformas y adiciones que permitieron la constitución de dicho organismo, son uno de los avances más destacados en materia democrática, pues la organización y la calificación de la legalidad de las elecciones, ya no sería una decisión del propio poder legislativo. sino que estaría sometida al arbitrio de una autoridad distinta a la esfera de poderes del Estado.

⁵⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de derecho administrativo, ed. 2ª, Ed. Porrúa, México, 2002, pag. 285.

Ahora bien, las elecciones implican consecuencias jurídicas, por lo que, a efecto de no permitir que el Instituto, tomara decisiones parciales e injustas que condujeran al cuestionamiento de cada elección, trajo como consecuencia la creación de un tribunal especializado que sancionara la legalidad de dichas elecciones, es decir, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que toca a la relación laboral de IFE con sus trabajadores, se atenderá primeramente a lo establecido en la fracción tercera del artículo 41 constitucional, el cual en su parte conducente, remite directamente al Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 41, F. III.- . . . los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral, las disposiciones de la ley electoral y el Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. . .”

Se aprecia, que como en el caso de la UNAM, el propio ordenamiento constitucional nos remite a las leyes aplicables a la institución, que en este caso son tanto las disposiciones electorales, como el propio Estatuto, el cual fija las normas y criterios que serán aplicados a los integrantes del Instituto.

De acuerdo con lo anterior, se precisa que el propio Estatuto a que se ha hecho referencia, en su artículo 26, define claramente la naturaleza y tipo de relación laboral, dicho numeral establece:

“ARTÍCULO 26.- El personal de carrera será considerado de confianza y quedara sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.

Como se aprecia, los integrantes del servicio profesional de carrera, no cuentan con la permanencia en el empleo, al ser considerados trabajadores de confianza, en razón de la peculiaridad de la función que llevan a cabo, pues lo que se persigue en un servicio civil de carrera, es el adecuado desempeño de la función asignada.

Ahora bien, algunos de los motivos y las causas que se estima permitieron el surgimiento de los organismos constitucionales autónomos fueron:

1.-Debido a la importancia de las tareas del Estado. Ya sea por sus consecuencias económicas políticas o sociales, pues como se ha constatado, el carácter, los patrones culturales y el comportamiento de la sociedad cambian con el paso del tiempo.

2.- Debido a la necesidad de que las responsabilidades gubernamentales se realizaran con mayor eficacia, esto debido tanto a un factor interno como externo. Por lo que hace al primero, la distribución de funciones que permite dar mayor atención a cada una de ellas, y por lo que hace al segundo factor, pues las relaciones con los países desarrollados hizo necesario la modernización de las instituciones.

3.- Debido al ferviente deseo de la consolidación de la democracia en la vida política del país.

En consecuencia de lo anterior, se hizo indispensable que surgieran otros organismos constitucionales autónomos, por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, considerada una de las más importantes del Estado Mexicano.

Los organismos constitucionales autónomos comparten, por consiguiente, los siguientes elementos en sus relaciones de trabajo:

1.- Al ser trabajadores que se encuentran subordinados a instituciones autónomas que desempeñan funciones de interés público, sus derechos laborales son irrenunciables, de acuerdo con la lectura y estudio del artículo 123 constitucional.

2.- Dicha relación laboral, encuentra sustento tanto en las leyes orgánicas, estatutos y reglamentos, las que establecerán las condiciones generales de trabajo, por tanto, es reconocida por los poderes de la Unión, en concordancia con los principios establecidos en la Carta Magna.

3.- Por lo que respecta a las particularidades de la referida relación, en algunos casos, los trabajadores tendrán la calidad de servidores públicos, por lo que ya no solo acatarán lo dispuesto en las disposiciones internas, sino a lo dispuesto en otros ordenamientos.

4.- Finalmente, la relación laboral no se encuentra exenta de conflictos, en este caso, para su resolución se atenderá primeramente a lo dispuesto en el contrato de trabajo respectivo, sea individual o colectivo, o bien, a los estatutos internos.

Esto es así, porque dichas instituciones cuentan con órganos internos que pueden resolver el conflicto en cuestión, en términos de las normas antes descritas, por lo que se deberá acudir ante ellos, previo a que el procedimiento se promueva a otra instancia, pero siempre en términos de los contratos o estatutos y de conformidad con la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias.

2.8 NATURALEZA DE ESTA RELACIÓN LABORAL.

Según se ha visto, la relación laboral de los órganos constitucionales autónomos sigue los lineamientos establecidos en la Constitución Federal, pues se constituyen de acuerdo a lo establecido, primeramente, por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Ahora bien, es importante mencionar que tratándose de este tipo de relación laboral, la propia Constitución General de la República remite a la ley reglamentaria, a efecto de conocer la organización, integración y funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos.

Respecto a este aspecto se menciona lo siguiente:

"En forma específica, cada grupo de servidores públicos tiene su estatuto particular, conforme a la Constitución, leyes específicas, reglamentos, condiciones generales de trabajo, acuerdos presidenciales, etcétera."⁵⁹

Se considera que un primer elemento que integra la naturaleza de la esta relación laboral, es el **marco normativo de orden público**, que la sanciona, pues los estatutos, reglamentos o condiciones generales de trabajo, encuentran sustento en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Otro de los elementos que integran la relación laboral, es el necesario **acuerdo de voluntades de las partes**, pues la aceptación de las partes concerniente a las condiciones de trabajo, encontrara sustento en el nombramiento respectivo, en su caso, que confiera la dependencia respectiva, de conformidad con los reglamentos o estatutos aplicables.

Dicho acuerdo de voluntades, implica que se determine con exactitud la jerarquía de las autoridades integrantes de los órganos constitucionales autónomos, así como las sanciones a que pueda hacerse acreedor el trabajador, por tanto, se requiere que dicha relación este revestida de **formalidad**, por lo que se estima que también es un elemento de la naturaleza de dicha relación.

La formalidad en esta relación de trabajo, encontrará claro soporte, tanto en los contratos o estatutos, como en el nombramiento expedido por

⁵⁹ ACOSTA ROMERO Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Op. Cit., pag.9.

funcionario competente y en ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario, se estaría en el supuesto de una relación laboral de otro tipo.

Una cuestión muy importante, por cuanto a establecer los elementos de la naturaleza de esta relación laboral, es que en ocasiones la Constitución y las leyes reglamentarias no arrojan información necesaria para conocer las condiciones de trabajo de los órganos constitucionales autónomos, por lo que en estos casos, se estará a lo dispuesto en los estatutos o contratos respectivos.

Otro elemento que integra la naturaleza de la referida relación laboral, consiste en que al contar los órganos constitucionales autónomos con la **capacidad de autogobierno**, es decir, de contar con normas y órganos de gobierno propios, podrán dichos órganos establecer sus condiciones de trabajo y los términos de las imposiciones de sanciones.

El más peculiar de los electos de la naturaleza de esta relación, deriva del hecho de que los órganos constitucionales autónomos, **no se encuentran subordinados** a alguno de los poderes de la Unión, es decir, encuentran su fundamento en la Constitución General de la Republica, pero no dependen de alguno de los poderes de la federación o de alguna dependencia, en consecuencia, las condiciones generales de trabajo se establecen directamente por la institución en particular.

Finalmente, se aprecia que estas instituciones, si bien es cierto, no dependen ni pertenecen a la administración pública, no obstante, su creación encuentra fundamento y reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que lleva a estimar que pueden hacer reclamar o constituir un derecho en los términos que la misma Constitución establece.

CAPÍTULO TERCERO

“RELACIÓN ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS TRABAJADORES Y LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN AL JUICIO.”

3.1 EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.

Previo al estudio del Estatuto del Servicio Profesional Electoral del IFE, se estima conveniente conocer parte del origen de la administración pública, pues los requerimientos para cumplir una de sus finalidades, es decir, la organización del Estado, se crea la figura jurídica conocida como estatuto, por lo que se abordarán algunos antecedentes del Estado, sus fines, así como algunos aspectos que influyeron en la redacción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio, con el advenimiento de las sociedades modernas y ante el desafío que supuso la conservación de territorios y rutas comerciales, los gobernantes tuvieron que reconocer que ya no era prerrogativa de una clase social específica, el influir e intervenir en la toma de decisiones que afectasen al Estado, de manera que para consolidar y conservarlo, primeramente los gobernantes tuvieron que afianzar su dominio ante el exterior, circunstancia que dio origen al concepto de soberanía.

La soberanía, es decir, la capacidad de autodeterminación para gobernarse, reconocida por otros Estados, de igual forma surgió debido a la conciencia de pertenencia a una nación de los grupos sociales que formaban parte del Estado, el cual persiguió como una de sus finalidades, la consecución del beneficio en los órdenes económico y político de los referidos grupos sociales.

De acuerdo con lo anterior, el Estado moderno surgió, entre otras causas, por:

a) La necesidad de la sociedad de encontrar certeza y la protección que permitieran la convivencia entre sus integrantes.

b) La conciencia de pertenencia a una Nación.

Los fines inmediatos del Estado, por lo tanto, fueron los de organizar y ubicar a los órganos de autoridad que permitieran la convivencia social, así como la certeza jurídica y económica, en consonancia con un marco jurídico eficaz, el cual debía revestir formalidad lo que implicaba su redacción en un documento al que se le denominó Constitución.

Ahora bien, por lo que respecta al Estado mexicano, sabemos que no sólo es un concepto, sino también una institución que se regulariza por medio de leyes, las cuales le reconocen personalidad jurídica, puesto que los órganos de gobierno que son manifestaciones del Estado, pueden celebrar actos jurídicos.

La doctrina mexicana, por lo que hace a este tema explica:

“La personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones y por lo tanto, tiene desde ese momento, personalidad jurídica que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho.”⁶⁰

⁶⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, Ed Porrúa México, 1992, pag. 65

Así es, pues continuamente el Estado mexicano, por conducto de las dependencias que lo integran, celebra actos jurídicos, que bien pueden ser de derecho público o de derecho privado, en el primer caso el Estado participa con el gobernado a través de una relación de supra a subordinación; y, en el segundo caso, interviene en relaciones en un plano de igualdad, estas relaciones son de naturaleza civil, por ejemplo, cuando se trata de su patrimonio o adquiere derechos de arrendatario.

Por otra parte, las posturas doctrinales respecto a la personalidad del Estado son diversas, pues unas sostienen que dicha personalidad es doble, es decir, de derecho público y de derecho privado; otras consideran que es una sola, pero con ese doble carácter, dependiendo de la naturaleza de los actos que llevan a cabo.

Este punto es ampliamente discutible por la doctrina, así, sobre la doble personalidad del Estado mexicano en derecho público y privado, se expone a continuación:

"Esta teoría, que es admitida por la legislación y la jurisprudencia mexicanas, es objetada porque ella implica una dualidad incompatible con el concepto unitario que del Estado tiene la doctrina moderna. Se afirma que la doble personalidad sería admisible solo en el caso de que se demostrara la duplicidad de finalidades u objetivos del Estado."⁶¹

Respecto a esta cuestión, se estima que el Estado puede sostener relaciones con otros integrantes de la sociedad en su calidad de ente soberano,

⁶¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, ed. 42ª., Ed. Porrúa, México, 2002, pag. 120

asi como realizar actos de derecho privado en un plano de igualdad, respecto de un acto jurídico determinado.

Mas allá de los enfoques doctrinales, los cuales son muy diversos, es necesario atender a la aplicación efectiva de las leyes, que le permiten al Estado participar en actos jurídicos de derecho privado, por lo que, se estima, la personalidad del Estado es una sola y participa en ambas esferas del derecho.

En otro orden de ideas, cuando se constituyó el Estado mexicano, en el año de 1821, época en la que adquirió relativa independencia política, aún no se encontraban definidas las bases sobre las cuales se organizaría a la nación, pues los constantes conflictos bélicos no permitieron la consolidación de una estructura definida, a contrario, por ejemplo, del caso de los Estados Unidos de América.

Sin embargo, la redacción y promulgación de una Constitución que fuera el marco jurídico supremo del país siempre fue un proyecto necesario, independientemente del grupo político gobernante, por lo que, conjuntamente con la necesidad de realizar dicho proyecto, se contempló la creación de una administración, así como de su reglamentación.

Se ha de llegar a la conclusión consistente en que la construcción y el desarrollo de una administración pública, es inherente a la función primordial del Estado, la cual consiste en asegurar la convivencia de los grupos sociales que lo integran:

No obstante, la problemática que surgió en aquellos años de inestabilidades en nuestro país, consistió en que el régimen político en turno condicionó el marco jurídico a aplicarse, siendo que en el transcurso del siglo XIX, la sucesión de gobiernos conservadores y liberales no permitió la continuidad y la consecución de un marco jurídico eficaz.

Esta circunstancia, aunada al nulo crecimiento económico y a las constantes presiones políticas del exterior, constituyeron un impedimento para concretar y poner en práctica un marco jurídico que asegurase el crecimiento y la convivencia de la sociedad mexicana, es decir, uno de los fines del Estado.

Por lo que hace a la Constitución mexicana de 1917, decimos que en ella se estableció ya de manera concreta la forma de gobierno, la correspondiente división de poderes, así como uno de los elementos mas importantes del Estado mexicano, es decir, un ordenamiento jurídico fundamental, el cual sería la base y el fundamento de las leyes reglamentarias y orgánicas que permitieran efectivamente, la organización y regulación de una administración pública, a efecto de concretar los fines del Estado.

Ya hemos estudiado la relación que existe entre los fines del Estado y la necesidad de contar con un marco jurídico respaldado en una Constitución, esto con la finalidad de que se pueda comprender el motivo por el cual el Estado Mexicano tiene que crear figuras jurídicas como el IFE y por consiguiente, prever la creación de un estatuto que contenga, entre otras cosas, las condiciones de trabajo de sus servidores.

Ahora bien, se expondrá el concepto de administración pública, la forma en que se encuentra estructurada, así como el lugar que ocupan los Estatutos como figura jurídica y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral en particular, indicando una definición del mismo y comentar algunos de sus preceptos.

Un primer concepto de administración pública consiste en el siguiente:

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁶²

Se considera que la administración pública en México, se encuentra constituida por diversos órganos y secretarías en los tres niveles de gobierno, es decir, federal, estatal y municipal, cuyas funciones son descritas en la propia ley, por tanto, el punto de partida para conocerlas se encuentra en el contenido de los artículos 115, 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 115, por ejemplo, describe las facultades del municipio.

Esta distribución de competencias se considera adecuada, al establecer los referidos artículos 117 y 118 las facultades exclusivas de la federación, se puede identificar que son funciones no permitidas a los Estados y en consecuencia, correspondientes únicamente al gobierno federal, de lo

⁶² ACOSTA ROMERO. Op. Cit., pag.110.

contrario, se hubiera cuestionado el funcionamiento e incluso la existencia del sistema federal de gobierno.

Nuestro concepto de administración pública es el siguiente: La organización de las instituciones del Estado que tiene como objetivo la planeación, asignación y la toma de decisiones respecto de sus recursos humanos, económicos y patrimoniales con miras al bienestar general, en el ámbito de su competencia y con arreglo a las leyes aplicables.

Por lo que se refiere a determinar la forma en que la administración pública se encuentra estructurada, de acuerdo con el sistema jurídico mexicano, como se ha aseverado, se tiene que atender al nivel de gobierno respectivo, en esas condiciones, la administración pública federal, se clasifica en:

a) Administración pública centralizada, en la que se ubican, entre otros, a las secretarías de Estado;

b) Administración pública paraestatal, en la que se encuentran, por mencionar algunos, los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Refiriéndonos a esta clasificación, se hace notar que las leyes aplicables tratándose de imposición de sanciones a los funcionarios públicos federales, o bien a la naturaleza de su relación de trabajo, serán ordenamientos federales, no obstante, en lo que respecta a las condiciones de trabajo y al organigrama de la dependencia de que se trate, se atenderá a lo establecidos en la ley orgánica, reglamento o estatuto respectivo, en su caso.

En lo concerniente a los Estados, el fundamento constitucional de su régimen interior y por tanto, el de su administración, de acuerdo a lo ya indicado es el artículo 116 de la Carta Magna, que en su primer párrafo señala:

“Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.”

En este caso, se menciona que las leyes que describen las funciones de las secretarías de las entidades federativas, así como la imposición de sanciones a sus servidores públicos, se emitirán con arreglo a la Constitución local y al estatuto de dichas secretarías, si lo hubiere, ya que estos asuntos conciernen a su régimen interno.

Respecto a los municipios, el fundamento de su organización interna es el artículo 115 Constitucional, el cual menciona, entre otras cosas, las atribuciones de dicho nivel de gobierno, así como sus relaciones con la entidad federativa respectiva, en este sentido, cabe mencionar que los reglamentos, circulares y demás ordenamientos expedidos por el Ayuntamiento se llevarán a cabo de conformidad con las leyes expedidas por las legislaturas locales.

Luego de asentar los anteriores argumentos, se expone a continuación la importancia de los estatutos a nivel general, pues se trata de una figura jurídica creada para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, para después abordar el estudio del Estatuto del Servicio Profesional Electoral del IFE, ya que a pesar de que no es un órgano de gobierno, ni pertenece a alguno de los poderes de la Unión, su estatuto presenta

características específicas, principalmente a la naturaleza de la Institución a la cual regula.

En amplio sentido, hemos de entender por Estatuto al instrumento legal que surge en virtud de la potestad del Estado, para que organismos o instituciones autónomas regulen hechos surgidos en el ámbito de su régimen interior, un ejemplo de Estatuto en el sistema jurídico mexicano, es el del Distrito Federal.

Se aprecia que el estatuto se emite en virtud de precepto legal, sancionado debidamente por el Estado, por conducto del órgano competente, aunque en el caso del Distrito Federal, se ha considerado a su Estatuto como el equivalente a una Constitución local, sin embargo, en el sentido en el que se empleó dicho término en el caso del IFE, fue para establecer la autonomía de dicho Instituto en la toma de decisiones inherentes a sus funciones.

Ahora bien, se podría cuestionar el motivo por el cual el legislador optó por conferir la facultad de determinar las funciones, facultades y derechos de los trabajadores del IFE, al Consejo General del Instituto, con fundamento en el artículo 41 Constitucional y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lugar de expedir ley reglamentaria, un ejemplo de esta postura crítica es la siguiente:

“Si se trata de materia laboral, estimo en lo personal que ese estatuto que contiene derechos y obligaciones de los servidores públicos que prestan sus servicios al IFE, mas bien corresponde expedirlo al Congreso de la Unión en los términos de la última parte de la fracción X del artículo 73 de la

Constitución, en relación con el artículo 123 apartado "B" del mismo código político."⁶³

Por lo que, de acuerdo con el criterio antes transcrito, a pesar de que en dicho Estatuto se contengan normas de carácter laboral, dicho instrumento legal no emana directamente del Poder Legislativo, y por tanto se le ha de considerar como un reglamento administrativo.

Esta postura no se considera correcta, por lo siguiente:

1.-El autor en comento, consideró esencialmente que la regulación de los derechos y obligaciones de los servidores públicos del IFE, corresponde expedirlo al Congreso de la Unión en los términos de la última parte de la fracción X del artículo 73 de la Constitución, en relación con el artículo 123 apartado "B" del mismo ordenamiento, el primer artículo mencionado se indica como sigue:

"Artículo 73.- fracción X.- El Congreso tiene facultad:

Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, **y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."**

2.- La expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, tuvo su fundamento jurídico en el segundo párrafo de la fracción tercera del artículo 41 constitucional y el párrafo primero y tercero del artículo 167 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, preceptos que disponen:

⁶³ ACOSTA ROMERO Miguel Derecho Burocrático Mexicano, ed.29. Ed Porrúa México, 1999, pag. 604.

“Artículo 41, segundo párrafo, fracción tercera.- . . . los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. . .

Artículo 167, primer párrafo.- Con fundamento en el artículo 41 de la Constitución y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Federal Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva competente se organizara y desarrollará el Servicio Profesional Electoral.

Tercer párrafo.- La organización del servicio profesional electoral será regulada por las normas establecidas por este Código y por las del Estatuto que apruebe el Consejo General.”

De lo que se colige que en virtud de **mandato constitucional**, en la ley electoral respectiva, en este caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se nombró a las autoridades competentes para fijar las normas integrantes de dicho Estatuto, entre las que se encuentran las que regulan las condiciones laborales de los servidores del IFE.

Aunado a lo anterior, la expedición del Estatuto del IFE siguió el proceso adecuado para su creación, pues cabe resaltar que de acuerdo a la jerarquía de las leyes, pues para encontrar respuesta a un posible problema jurídico, se debe atender a lo dispuesto en la norma emanada directamente de la Constitución y si en esta se establece, como es el caso, que el propio IFE puede

emitir las normas de carácter laboral para sus servidores, se debe cumplir dicha jerarquía normativa.

Se hace mención al respecto de la siguiente opinión doctrinal:

“El derecho esta formado por varios niveles horizontales de enunciados jurídicos, desde los enunciados constitucionales hasta los mas inferiores. Esos diversos planos están vertebrados por una línea vertical, que atraviesan los planos horizontales, y que está integrada por normas de competencia, a través de las cuales fluye el poder para crear normas jurídicas. Las normas de competencia ocupan los nidos de este entramado, en cada uno de los planos horizontales y fundan la juridicidad de las normas que se hallan en los planos inferiores al que ellas mismas se encuentran.”⁶⁴

Como puede apreciarse, la jerarquía normativa en ocasiones nos remite directamente a la esfera de competencia de algún asunto, lo que en nuestro sistema jurídico es frecuente.

3.- A más de lo anterior, al Instituto Federal Electoral, no le es aplicable en **términos generales**, el apartado “B” del artículo 123 constitucional, pues el Instituto no forma parte de alguno de los tres poderes de la Unión, ni del Gobierno del Distrito Federal, pues es un organismo público autónomo reconocido constitucionalmente.

⁶⁴ HERNANDEZ MORIN Rafael Teoría General del Derecho y de la Ciencia Jurídica, Ed. PPU. Barcelona, 1989 pag. 155.

No obstante, el mismo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, en su artículo 26, establece que el personal de carrera será considerado como personal de confianza, con la salvedad de que en caso de conflicto laboral tendrá que estarse a lo dispuesto por el propio Estatuto y el COFIPE.

Por lo que se considera que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral se encuentra debidamente expedido, en base a las siguientes razones:

a) La circunstancia de que se haya establecido en la norma constitucional la expedición de un Estatuto, se estima que se debió principalmente para denotar la autonomía de la que esta dotado el IFE, ya no solo para tratar lo relacionado a su régimen interno, sino para no permitir la injerencia de entes ajenos a las decisiones electorales.

b) Al no ser el IFE un órgano que se encuadre dentro de alguno de los tres poderes de la Unión ni del Gobierno del Distrito Federal, no se le pueden aplicar de forma absoluta los criterios contenidos en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de la República con excepción de lo que dispone para su personal, que será de confianza.

c) Finalmente, se estima que la razón principal del constituyente permanente para que las autoridades competentes del IFE conformaran un estatuto en lugar de un reglamento, fue porque las condiciones de trabajo, así como la regulación de la imposición de sanciones, así como las facultades de los órganos internos del Instituto, tienen una naturaleza de orden estructural e institucional, cuya importancia requería de un Estatuto.

Retomando el aspecto laboral del estatuto, se había establecido que tiene una peculiaridad con respecto a la relación de trabajo que ella establece, y es el hecho de que el servidor público que ingrese a su estructura seguirá las condiciones de trabajo previamente establecidas en dicho ordenamiento, normas que pueden variar de acuerdo a las modificaciones que haga su Consejo General por lo que el origen de los derechos y obligaciones de sus servidores no podría consistir en un contrato de trabajo, excepto cuando se trate de los trabajadores auxiliares, como se verá posteriormente.

Para dar claridad a lo expuesto, se hace mención del siguiente criterio por lo que respecta al referido estatuto:

“Ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de este en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-uni6n.”⁶⁵

Así es, puesto que el personal que ingrese al Instituto, en virtud del nombramiento expedido de acuerdo a las plazas vacantes y previo a satisfacer los requisitos que el mismo estatuto señala, observaran las prohibiciones y tendrán los derechos que de acuerdo a su rango se hayan establecido, salvo la excepci6n que constituyen los trabajadores auxiliares del Instituto.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en lo que dispone el segundo párrafo del artículo 171 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual puede considerarse como la ley reglamentaria de las disposiciones constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-

⁶⁵FRAGA, Gabino, Op. Cit., pag. 133-134.

electorales de los ciudadanos y en general, de la función de organizar las elecciones. Dicho artículo señala:

“ARTICULO 171. El Instituto Federal Electoral podrá determinar el cambio de adscripción o de horario de su personal, cuando por necesidades del servicio se requiera, en la forma y términos que establezcan este Código y el Estatuto.”

Se entiende claramente la hipótesis de la norma, pues la actividad electoral se desarrolla en plazos breves, por lo que tomando en consideración la responsabilidad que implica el conteo de votos y la entrega de paquetes electorales, se necesita de toda la atención y el tiempo necesario para dar cumplimiento a la función del Estado consistente en organizar las elecciones.

En el desarrollo de este tema, luego de citar brevemente los orígenes del Estado moderno en general, del Estado mexicano, sus fines y la necesidad de una Constitución para llevarlos a cabo, así como algunos aspectos de la estructura de la administración pública, se han indicado aspectos significativos del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, por lo que, a continuación se expresará su conformación, comentando algunos de sus preceptos que se consideran más importantes.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral contiene 324 artículos y 13 transitorios, clasificado en dos libros, dividido el primero de ellos en cinco títulos y el segundo en cuatro títulos.

El libro primero es denominado "Del Servicio Profesional Electoral" y en él se ubican las disposiciones que describen la finalidad del servicio profesional, su operación y desarrollo, la regulación de los órganos principales del Instituto y los cuerpos y rangos que lo integran. Uno de los artículos interesantes de este apartado es el 1° que dice:

"ARTICULO 1.- El presente Estatuto tiene por objeto:

I. Regular al planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral;

II. Establecer los derechos, obligaciones, prohibiciones y sanciones, y el procedimiento administrativo para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal del Instituto, y

III. Reglamentar lo referente a las demás materias que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que deben ser reguladas por este ordenamiento."

De la lectura de este artículo, se observa que la aplicación del Estatuto abarca tanto a los servidores del servicio profesional de carrera, como a los trabajadores administrativos, ya que para ingresar a ambas categorías, se tomarán en cuenta, entre otras cosas, la aprobación de los exámenes respectivos para hacerse merecedores al nombramiento, debido a que lo que se persigue es su especialización en la materia electoral.

Por otra parte el objeto del Servicio se describe en el artículo 3°, que dispone:

“ARTICULO 3.- El servicio tiene por objeto:

I.- Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y al ejercicio de las atribuciones de los órganos del mismo, fomentando entre sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines;

II. Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales;

III. Asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad;

IV. Proveer al Instituto de personal calificado, y

V. Otorgar certeza jurídica al personal del Instituto.”

Nuevamente se hace notar que la función de organizar las elecciones, responsabilidad del Estado, le fue asignada a un órgano constitucional autónomo, el cual, por su naturaleza institucional no se le puede ubicar dentro de la esfera de alguno de los tres poderes de la Unión, de ahí que a sus servidores se les haga mención en un dispositivo jurídico propio.

Por otra parte, otros artículos de este apartado que es conveniente mencionar, son los que se refieren a la facultad de modificar, reformar o adicionar artículos del estatuto, esta decisión le corresponde tomarla al Consejo General del Instituto, aunque hay formalidades que se deben respetar para tal fin. El procedimiento comienza con lo mencionado en la fracción IV del artículo 15, el cual dispone:

“ARTICULO 15. Le corresponde a la Comisión:

IV. Proponer a la Dirección Ejecutiva, para su oportuna presentación a la Junta, modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto del Servicio Profesional Electoral.”

La Comisión del Servicio Profesional Electoral, así como otras comisiones del Instituto se encuentra integrada por los Consejeros Electorales del IFE que se hayan determinado, los cuales en principio conciben las reformas al texto del Estatuto, que son propuestas a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, como indican las fracciones segunda y tercera del siguiente artículo:

“ARTICULO 18.- Corresponde a la Dirección Ejecutiva:

II. Analizar las propuestas que reciba respecto de modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto;

III. Proponer a la Junta el Anteproyecto de modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto;”

Por su parte, una vez que la Junta General Ejecutiva recibió de la Dirección Ejecutiva la propuesta de modificaciones al estatuto, esta propone al Consejo General las posibles modificaciones o reformas al referido Estatuto, en los términos de la fracción segunda del artículo 14 que establece:

“ARTICULO 14.- Corresponde a la Junta:

II. Proponer al Consejo, con la oportunidad debida, por medio del Secretario Ejecutivo, proyectos de modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto;”

Finalmente, el Consejo General aprobará en su caso, las modificaciones, reformas o adiciones al estatuto que le haya presentado la Junta, observando así lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción tercera del artículo 41 Constitucional.

El artículo 26 del Estatuto, por su parte, refiere:

“ARTICULO 26.- El personal de carrera será considerado de confianza y quedara sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”

Pero no solo el personal de carrera será considerado de confianza, pues como se ha indicado, los trabajadores administrativos del Instituto también tienen ese carácter, aun cuando el estatuto no lo mencione expresamente, esta postura encuentra sustento en el propio COFIPE en el párrafo primero del artículo 172 que dice a la letra:

“ARTICULO 172.- El personal que integre los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas del Instituto, será considerado de confianza y quedara sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución.”

En vista de lo expuesto, se arriba a la conclusión de que la relación de trabajo tanto de los integrantes del servicio profesional como de los

trabajadores administrativos, encuentra sustento en la fracción XIV del artículo 123 constitucional, apartado "B", por remisión expresa del COFIPE, relación de trabajo, que como ya se indicó, no se encuentra ubicada en alguna de las esferas de los poderes de la Unión ni del Distrito Federal.

Continúa la estructura del Estatuto del título segundo al quinto, describiendo las disposiciones relativas a los requisitos de ingreso al servicio, los mecanismos de evaluación, derechos, obligaciones, prerrogativas y finalmente el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones.

Sobre el particular, solo se comenta que los trabajadores administrativos del Instituto cuentan también con derechos y obligaciones inherentes al cargo, por lo que existen diferencias entre estas normas y las aplicables a los integrantes del servicio profesional.

El título primero del libro segundo del estatuto, es precisamente el correspondiente a los trabajadores administrativos y auxiliares, así tenemos que por lo que hace a los asuntos relacionados con los trabajadores administrativos, tomará conocimiento de ellos la Comisión de Administración del Instituto; y respecto a los trabajadores auxiliares, se les define de la siguiente manera:

"ARTICULO 200 – Serán trabajadores auxiliares aquellos que presten sus servicios al Instituto por un tiempo u obra determinada ya sea para participar en los procesos electorales, o bien en programas o proyectos institucionales, incluyendo los de índole administrativo, de conformidad con la suscripción del contrato respectivo."

En este rubro tenemos, por ejemplo, a los trabajadores contratados en el régimen de honorarios para labores de captura de datos cuando están por desarrollarse las elecciones, así como los contratos de prestación de servicios, con la condición de que sean por obra o tiempo determinado.

Es el caso de que se está ante una relación jurídica diferente a la de los trabajadores al servicio del estado, podría hablarse incluso de una relación individual del trabajo, aunque esta postura sea ampliamente discutible, pues el artículo 236 del estatuto establece que:

“ARTICULO 236.- El Instituto podrá contratar trabajadores auxiliares en los términos de la legislación civil federal.”

De la lectura del precepto en comento, se estima que sobre el particular, prevalece cierta ambigüedad, pues el estatuto al denominar a estas personas como “trabajadores auxiliares”, contratándolos de acuerdo a los términos del derecho civil, sin embargo, de acuerdo con la naturaleza del acto jurídico celebrado, a estos trabajadores se les tendría que ubicar como partes de un contrato privado perteneciente al derecho civil.

Finalmente, en el título cuarto del libro segundo, se establecen las condiciones generales de trabajo del personal del Instituto, haciendo clara diferenciación entre los integrantes del servicio profesional y el personal administrativo.

De lo expuesto se arriban a los siguientes razonamientos:

a) El Estado para cumplir sus fines, requiere de órganos organizados conforme a un marco jurídico que mantenga un equilibrio entre las facultades de la autoridad y los derechos de los gobernados, el cual, en nuestro sistema jurídico, encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Dichos órganos se organizan en dependencias y secretarías con atribuciones determinadas, lo que da lugar a la conformación de la administración pública, que en el caso del Estado mexicano, surge en los tres niveles de gobierno.

c) Para que la administración pública pueda funcionar adecuadamente, requiere establecer y dar formalidad a la estructura de la dependencia del Estado en cuestión, así como a las condiciones generales de trabajo y en general, en todo lo que concierna a la institución respectiva en su régimen interno, un mecanismo jurídico que puede satisfacer esos requerimientos es el estatuto.

d) En estos últimos años, a medida que los grupos integrantes de la sociedad demandan mayor eficacia en la ejecución de responsabilidades concernientes al Estado, se hizo necesario que se crearan órganos constitucionalmente reconocidos y dotados de autonomía, para llevar a cabo tales funciones. Uno de esos órganos es el Instituto Federal Electoral, el cual se encargaría de organizar las elecciones; y, para su que su funcionamiento fuese armónico con su autonomía, se le facultó para que pudiera crear su ordenamiento interno, es decir, un Estatuto.

e) El Estatuto del Servicio Profesional del IFE, expedido en consonancia con el artículo 41 Constitucional y con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo que respecta a los servidores de dicho Instituto, observa uno de los preceptos del artículo 123 apartado "B", el referido a la relación laboral de los trabajadores de confianza, con las obligaciones

y derechos correspondientes, precisamente en virtud de la función del Estado que se les ha encomendado.

3.2 RELACION DEL IFE CON SUS TRABAJADORES.

A continuación se estudiará brevemente la relación del IFE con sus trabajadores, en primer término, algunos aspectos generales y posteriormente se hará mención de los instrumentos legales que prevén la regulación de los conflictos derivados de la misma.

No obstante, es conveniente mencionar que las relaciones del IFE con sus trabajadores se circunscriben únicamente al ámbito laboral, pues se estima que dicho Instituto en su carácter de autoridad, cuando impone sanciones a sus servidores, se está ante un acto de carácter administrativo, dicho supuesto se materializa cuando el Instituto impone sanciones, por ejemplo, inhabilitaciones o multas.

Se arribó al siguiente razonamiento, pues de acuerdo con las disposiciones del COFIPE y del estatuto, es claro que cuando uno de los trabajadores del Instituto incurre en una falta, ya sea en contra de la disciplina que debe observarse o; a un indebido desempeño en las funciones asignadas es sancionado, no implica por si mismo y en estricto sentido, una relación de naturaleza administrativa.

La única relación del IFE con sus servidores es efectivamente de carácter laboral, ya que la relación administrativa se considera que es aquella que

sostienen las dependencias y órganos de la administración pública para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, del estudio del estatuto del IFE, en dicha normatividad se incluyeron tres tipos de trabajadores, los cuales son:

a) Aquellos que tienen un vínculo laboral en virtud de su ingreso en el servicio profesional de carrera.

b) Los trabajadores administrativos.

c) Los trabajadores llamados auxiliares.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, los dos primeros tipos de trabajadores son considerados como trabajadores de confianza, con los beneficios que dicha calidad les brinda, como la protección al salario y la seguridad social.

Ahora bien, los trabajadores llamados auxiliares, al celebrar un contrato individual de trabajo, sea por obra o tiempo determinado, se considera que sostienen en virtud de dicho vínculo una relación laboral de carácter privado, pues no media un nombramiento expedido por autoridad competente que haga suponer que sostienen una relación laboral como trabajador de confianza de acuerdo con el apartado "B" del 123 Constitucional.

Por otra parte, se menciona que el Instituto, cuando la ocasión así lo amerita y de acuerdo con sus necesidades, también puede celebrar contratos de

naturaleza estrictamente civil, en los cuales ya no es autoridad, ni patrón, sino que es parte en un contrato regulado por el derecho civil, por ejemplo, cuando se celebra un contrato de prestación de servicios profesionales.

En este caso, las partes se estarán a lo convenido en las cláusulas del contrato, principalmente en lo que respecta a honorarios y contraprestaciones, así como el objeto del contrato y duración del mismo, sin que por esta circunstancia, se les llegara a considerar como "trabajadores auxiliares".

Los elementos que integran la relación del Instituto con sus trabajadores, es un tema discutible por cuanto a que dicha relación comprende a los integrantes de un servicio profesional de carrera, los cuales, en principio no cuentan con la permanencia en el cargo, esto debido a las evaluaciones de que son sujetos, privilegiando ante todo el profesionalismo con que deben llevar a cabo sus funciones:

"Este concepto de profesionalismo o profesionalización en la actuación se debe entender en su sentido semántico y teleológico, es decir, como el desempeño oportuno, especializado y constante de una determinada actividad humana, conforme a principios jurídicos pero fundamentalmente acatando principios de carácter ético, para la consecución plenamente eficaz de un determinado fin lícito."⁶⁶

Como se puede apreciar, el servicio profesional de carrera es una situación relativamente nueva en el sistema jurídico mexicano, pues surgió conjuntamente con la creación del Instituto Federal Electoral, por lo que, cuando el

⁶⁶ GALVAN RIVERA, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano. Ed McGrawHill, México, 1997, pag. 75.

legislador concibió a los principios rectores del organismo, se pensó en el profesionalismo en el desempeño de la función asignada, lo que implicaba la no permanencia en el cargo si no se acreditaban las evaluaciones correspondientes.

En cuanto a los trabajadores administrativos, también se les considera como trabajadores de confianza, los cuales ingresan a la estructura del Instituto por medio de exámenes y concursos de oposición, sin embargo, el régimen de evaluaciones para permanecer en el cargo no les es aplicable a estos trabajadores, por lo que cuentan con cierta permanencia en el puesto.

No puede soslayarse que los elementos que integran la relación entre el IFE y sus trabajadores, tienen como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, y objetividad, los cuales son el punto de partida que ha de seguir la referida relación laboral. Así las cosas, del estudio del estatuto y del código electoral, se desprenden los siguientes elementos:

1.- Las partes que integran la relación laboral. Son los tres tipos de trabajadores reconocidos por el estatuto, por una parte y por otra el Instituto Federal Electoral por conducto del Directo Ejecutivo o superior jerárquico del área en que el personal realice sus funciones.

2.- El marco normativo que regula la relación laboral. Este elemento es de mucha importancia, pues en ocasiones surgen problemas cuando se trata de establecer la naturaleza de un acto jurídico, en el caso que nos ocupa, tenemos la siguiente normatividad, comenzando con el fundamento constitucional:

a) Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

c) Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

d) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

e) Acuerdos, circulares y demás disposiciones que emitan las autoridades competentes del Instituto.

3.- Elemento formal de la relación laboral. Consiste entre otras cosas, en las condiciones de trabajo, derechos y obligaciones del personal, así como la estructura y facultades del cuerpo de funcionarios que integran al Instituto, plasmados en un documento denominado Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

En otro orden de ideas, a pesar de que el multicitado estatuto contiene las condiciones de trabajo, entre otras cosas, no contempla el procedimiento a seguir cuando se esté en el caso de dar solución a las controversias de naturaleza estrictamente laboral. Únicamente prevé el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, que como se ha afirmado, constituye un acto de los órganos del IFE en su carácter de autoridades, que es un acto independiente a la naturaleza laboral del vínculo entre el IFE y su personal.

Por tanto, el procedimiento para la solución de controversias laborales, la cual es una normatividad necesaria en toda relación laboral, lo encontramos en el tercer párrafo del artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que dice:

“ARTICULO 172.- Las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia.”

Por lo que respecta a la cuestión de la solución de controversias laborales, debemos remitirnos a una ley a la cual se hecho referencia únicamente de manera superficial, es decir, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el apartado correspondiente se hará mención de la ley en cuestión, cuando se estudien los juicios laborales que conoce el Tribunal Electoral, ahora bien, por lo que hace al sistema empleado en dar solución a dichas controversias, tenemos que.

“El sistema es similar al seguido en tratándose de los trabajadores del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que cuando surge un conflicto laboral entre el Tribunal Electoral o el Instituto Federal Electoral y sus servidores, el juicio lo tramita la Comisión Substanciadora y la resolución la pronuncia con el carácter de definitiva e inatacable la Sala Superior del Tribunal Electoral.”⁶⁷

Un aspecto de la relación del IFE con sus trabajadores, consiste en la instauración de un procedimiento del cual conocen los órganos que emiten el acto que se considera vulneró derechos laborales, en este caso, el Instituto Federal Electoral y finalmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁶⁷ OVALLE BENARES Ricardo Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Ed. UNAM, México 2002, pag 67-68

Esta forma de dar trámite a los conflictos derivados de la relación aboral entre el IFE y su personal, es criticable, entre otras cosas, porque conocen y resuelven dicha problemática órganos especializados en materia electoral, cuando se trata de aspectos del trabajo.

Ahora bien, algunos autores consideran que los derechos laborales de estos servidores, tendría que estar reglamentada por el Congreso de la Unión, con normas que se ajusten a lo establecido de acuerdo con los parámetros del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, opinión que no se comparte, pues el Instituto no pertenece a alguna de las esferas de los poderes de la unión.

En este orden de ideas, sobre la relación laboral en estudio y el procedimiento de solución de conflictos de esta naturaleza, se puede concluir que debido a que el IFE no pertenece a alguno de los poderes federales se estimó conveniente agrupar las normas para la solución de los conflictos de trabajo en la ley de la materia, es decir, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La relación del personal del IFE, a pesar de ser considerada por su estatuto como la de los trabajadores de confianza al servicio del estado, así como la regulación y normatividad laboral aplicable, es cuestionada, a pesar de que dichos mecanismo legales se crearon tomando en cuenta la figura del instituto como órgano constitucional autónomo.

Así es, pues es claro que en México no se tenían antecedentes de dicha figura, que de acuerdo con el texto del artículo 41 constitucional, cuenta con la capacidad y personalidad jurídica suficiente para llevar a cabo funciones que

antaoño correspondían al poder legislativo y ejecutivo, de ahí que, tratemos de conocer las circunstancias que dieron origen a este tipo de instituciones.

Por lo tanto, se hará mención del caso de España, que también cuenta con este tipo de organismos, para después exponer las causas que en nuestro país dieron origen a los órganos constitucionales autónomos, pues de otra manera, no se podría comprender el tipo de relación del IFE con sus servidores, por tanto, se expone lo siguiente:

"La razón principal que se esgrime para justificar la creación de autoridades independientes, es la necesidad de garantizar una cierta neutralidad o imparcialidad en el ejercicio de un determinado tipo de funciones, reguladoras o de prestación de servicios. Para conseguirlos se busca atribuir dichas funciones a organismos alejados de aquellos órganos del Estado en los que tiene lugar la lucha de partidos, a autoridades independientes dotadas de autonomía cualificada."⁵⁸

Como puede apreciarse, la legitimidad de la organización de las elecciones, tenía que surgir del desempeño de organismos separados de la esfera de la administración pública, la cual depende del gobierno en turno, a efecto de concretar la gobernabilidad del Estado.

De ahí que en nuestro país, no solo se constituyera una autoridad electoral encargada de organizar las elecciones, sino también se creó un tribunal electoral como órgano especializado, para que los partidos o ciudadanos, pudiesen reclamar ante una superioridad, los posibles errores o injusticias que afectarían sus derechos político-electorales. instancia en la que los servidores del

⁵⁸ SALVADOR MARTINEZ María. Autoridades Independientes. Ed Ariel. España. 2002. pag. 370.

propio Instituto, también pudiesen encontrar respuestas a las posibles controversias en que fuesen parte.

Y por lo que atañe al tipo de relación laboral de dichos órganos, tenemos que:

“La doctrina científica no ha prestado especial atención a la autonomía de la gestión del personal al servicio de las autoridades independientes, aunque hay autores que, tanto en los estudios generales sobre el tema, como en el estudio específico de un organismo de este tipo, afirman que, a través de la gestión del personal, el Gobierno o la Administración pueden condicionar de manera indirecta, pero eficaz, la actividad de estas autoridades.”⁶⁹

Como hemos podido apreciar, el Estatuto del IFE fue creado por sus propias autoridades internas, exceptuando a la ley de medios de impugnación, que contiene el procedimiento para la solución de controversias con sus trabajadores, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión.

En este orden de ideas, se aprecia que fue una novedad para el constituyente permanente mexicano el establecer el tipo de relación laboral entre el IFE y sus servidores, tan es así, que la reglamentación de los derechos, obligaciones y la naturaleza de dicha relación, sean motivo de discusión.

⁶⁹ SALVADOR MARTINEZ Maria Ibidem, pag 308

3.3 NATURALEZA DE ESTA RELACIÓN.

Se ha criticado y puesto a discusión la conveniencia y eficacia de los dispositivos legales que en la actualidad regulan la relación laboral entre el IFE y sus trabajadores, por lo que, determinar su naturaleza también es una problemática, pues ambos temas se encuentran íntimamente ligados, ya que al resolver una cuestión se encontraría la pauta para resolver la otra.

Se considera que surge dicha problemática al constatar la naturaleza de órgano constitucional autónomo del Instituto, pues dicha figura jurídica es relativamente nueva en el sistema jurídico mexicano, al no contar con un precedente, siendo en consecuencia reciente su regulación.

Ahora bien, para determinar la naturaleza de esta relación, debemos estudiar primero las críticas hechas por diversos autores a la regulación de los derechos de los servidores del IFE, circunstancia que implica una discusión acerca de la naturaleza jurídica de la relación laboral de dichos servidores. Una de estas críticas es la siguiente:

“No se aprecia en ninguna exposición de motivos cual sea la razón por la que los derechos laborales de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal, estén consignados en disposiciones de rango inferior a las leyes del Congreso de la Unión.”⁷⁰

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Ibidem*, pag. 653

Del comentario transcrito, puede advertir lo siguiente:

a) Que la regulación de dicha relación no es eficiente, pues no se incorporaron los derechos de los servidores del IFE en una ley emanada del apartado "B" del 123 Constitucional.

b) Que la regulación de esta relación no tiene una legislación sistematizada, en la que se observen los principios contenidos en el apartado "B" del 123 Constitucional.

Previo a exponer nuestra consideración al respecto, se menciona que las críticas siempre son adecuadas en la medida que se pone en duda un esquema legal que podría no ser el correcto, es decir, enriquece la discusión y por ende, el estudio del derecho mexicano.

Retomando la cuestión en estudio, se exponen las razones por las que se considera que se puede establecer la naturaleza de la relación laboral de los servidores del IFE, en los términos siguientes:

a) El Instituto es autónomo en virtud de la función pública que desempeña, que consiste en la organización de las elecciones a nivel federal, de ahí que se requiera a un órgano que cuente con la transparencia y legitimidad necesarias, con lo que se explica que no se le haya ubicado en la esfera de alguno de los poderes de la Unión.

El propio devenir de la sociedad, hace necesario que los mecanismos legales del Estado creados para concretar sus funciones, tengan que actualizarse, de modo que no se pierda la eficacia jurídica que debe prevalecer en los actos estatales, tal como se desprende de la siguiente opinión doctrinal:

“Para hacer frente a esas actividades, el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y vemos así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas que antes eran desconocidas, como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público.”⁷¹

De manera semejante a la administración pública, la cual que tiene que modificar y actualizar las instituciones que la componen para no perder eficacia, el Estado en su momento necesitó garantizar la legalidad de las elecciones, a través de la creación de un órgano constitucional autónomo, que se encargara de dicha tarea.

b) La autonomía del IFE abarca la toma de decisiones en asuntos internos y administrar su patrimonio como convenga, de acuerdo a sus requerimientos y en consonancia con la Constitución y las leyes que de ella emanen.

c) Del estudio realizado con anterioridad se estableció que las condiciones generales de trabajo, así como la organización de la estructura del Instituto se contenían en el estatuto respectivo y las normas que regulan la

⁷¹ FRAGA, Gabino, Op. Cit. Pag. 107.

solución de controversias entre el IFE y sus servidores, es decir, La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Sin embargo, es en el artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cuerpo legal en el que se estima, se estableció la naturaleza de la relación laboral entre el IFE y sus servidores ya que dispone que:

"ARTICULO 172.- El personal que integre los cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas del Instituto, será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución."

Así pues, se estima que no son del todo exacto las críticas de los autores por lo que a este punto se refiere, consistentes en que no se observen aspectos de derecho laboral de acuerdo al apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General, ya que de la transcripción anterior y de los estudios precedentes, sí se observa un aspecto de la normatividad del referido apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, consistente en el que prevé a los trabajadores de confianza.

Por lo que respecta a la naturaleza de dicha relación, lo procedente es estimar que corresponde a la de los trabajadores de confianza, con las consecuencias jurídicas que por esta calidad se hagan valer y que pertenece a la fracción XIV, apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal.

Sin embargo, el hecho de que una persona ostente la calidad de trabajador de confianza, no significa que se dejen de observar y aplicar las normas de derecho público, entre las que se encuentran las normas constitucionales, pues

la autonomía de que goza el IFE, no significa extraterritorialidad, ni inobservancia de las leyes.

Así las cosas, se puede considerar que al elaborar las disposiciones legales que tienen por objeto la regulación del IFE; y, en particular, la relación con sus servidores, se tomaron en estima dos aspectos: la naturaleza de órgano constitucional autónomo que dicho Instituto ostenta y la función pública a desempeñar.

Atendiendo entonces a que la función a desempeñar por los servidores de dicho Instituto es la organización de las elecciones, bajo el principio, entre otros, del profesionalismo, fue necesario evaluar continuamente el desempeño del funcionario electoral y removerlo si de los resultados obtenidos se llegaba a la conclusión de que no satisfacía los requerimientos del servicio.

DIFERENCIAS CON RESPECTO A LA RELACIÓN LABORAL DE LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO:

Se estima que la relación laboral en estudio, presenta las siguientes diferencias con respecto a la relación de trabajo de las dependencias de la administración pública federal y en la que se observan la totalidad de los términos del citado apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de la República y que son las siguientes:

1.- Los servidores del IFE carecen de derechos colectivos de trabajo.

2.- La totalidad de servidores del IFE, son evaluados continuamente, lo que implica que su permanencia en el cargo no sea definitiva, en tanto, en las dependencias del gobierno federal no se presenta esta situación.

3.- Los dispositivos legales que regulan la referida relación laboral son de reciente creación y de acuerdo a la Institución que regula, por su contenido se clasifican en el ámbito electoral, tal es el caso del COFIPE, el estatuto del servicio profesional y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De ahí que la naturaleza de dicho servidor sea el de trabajador de confianza, los cuales no cuentan con estabilidad en el empleo, derecho que únicamente tienen los trabajadores de base de cualquier otra dependencia de gobierno.

3.4 REGLAMENTACIÓN.

Para el estudio del presente tema, es conveniente hacer referencia a la situación previa la creación de la legislación electoral, así como ubicar los antecedentes de los ordenamientos jurídicos que reglamentaran la relación del IFE y sus trabajadores, cuya normatividad no surgió formalmente en nuestro país, sino a partir de las reformas electorales de fines del siglo XX.

En este orden de ideas, se hará referencia a algunas circunstancias que precedieron a la creación de las instituciones electorales y a las leyes que se encargarían de regularlas, pues no basta con saber que la legislación electoral en general es relativamente nueva, sino comprender el por qué no se previeron en la Constitución de 1917.

Asimismo, se estudiarán el cuerpo de leyes electorales que se hayan promulgado y puesto en práctica, aunque conviene precisar que en razón a la novedad que supuso la creación del Instituto, hubo un tardío reconocimiento y

regulación del ámbito laboral de estos trabajadores, constituyó un supuesto nuevo en la legislación mexicana actual.

La situación sociopolítica del Estado mexicano en el transcurso de los siglos XIX y XX, se caracterizó por una inestabilidad en el ejercicio de las acciones de gobierno, lo que trajo como consecuencia la falta de continuidad en la aplicación de textos constitucionales y por consiguiente, el nulo desarrollo de instituciones laborales que contemplaran y salvaguardaran derechos laborales y menos la creación de figuras jurídicas electorales.

Ante dicha circunstancia, solo después de la caída del régimen de Porfirio Díaz se pudo discutir la viabilidad de crear partidos políticos, tal como se refiere a continuación:

"Ya la ley electoral de 19 de diciembre de 1911, expedida poco después del triunfo maderista, alentaba la formación de diversos partidos, pues para reconocerlos como tales, bastaba que se constituyeran en asambleas de cien ciudadanos. Esta misma legislación introdujo el voto secreto, y en las reformas del 22 de mayo de 1912, se adoptó la votación directa para elegir diputados y senadores al Congreso de la Unión."⁷²

No obstante, luego de los acontecimientos por los que Victoriano Huerta se hizo con el control del poder, se registró un deterioro en el incipiente intento de instaurar un gobierno bajo instituciones republicanas, en el que se pudiese respetar y considerar el sufragio de los ciudadanos, situación que incluso

⁷² ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional, Ed. Porrúa, México, 1992 pag. 33

en la Constitución de 1917, como se ha mencionado, no fue regulada adecuadamente, sino hasta bien entrado el siglo XX.

Por otra parte, en el proyecto de Constitución que formuló el Congreso Constituyente de 1916, no se previó el fundamento que reconociera y estableciera los más elementales derechos laborales, como se aprecia de la lectura del siguiente comentario:

“El artículo 5 del proyecto solo contenía en materia laboral con relación al de la Carta de 57, la escasa innovación de limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo e impedir que en él se renunciara a los derechos civiles o políticos.”⁷³

Cabe mencionar que después de algunos agregados a este proyecto, se pudo insertar en la Constitución de 1917 una relación de derechos laborales mínimos, los cuales conformaron el artículo 123, posteriormente, cuando vinieron los años de relativa estabilidad económica y política, se pudo fomentar el desarrollo industrial, se contaron con las condiciones históricas para ampliar el espectro de derechos laborales e incluso diferenciar entre los trabajadores del ámbito privado y aquellos que servían al Estado.

Como se puede apreciar, no se agregaron en la Constitución de 1917 por lo que hace a la materia electoral, los fundamentos que permitieran la creación de leyes reglamentarias que dieran certeza jurídica a las elecciones, de ahí que, tampoco se haya previsto siquiera la situación de los trabajadores electorales.

⁷³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995* ed. 19', Ed. Porrúa, México, 1992. pag 813.

Sin embargo, a finales del siglo XX, se adicionó al artículo 41 Constitucional, los aspectos relativos al ejercicio de la democracia, así como la creación de un órgano constitucionalmente reconocido y autónomo que sería el encargado de organizar las elecciones. Cabría preguntarse porque se insertó dicha regulación en esa parte de la Constitución Federal.

Se estima que el legislador realizó las reformas mencionadas en el artículo indicado, debido a que pertenece a la parte de la Constitución conocida como orgánica, es decir, la parte de la Carta Magna que fundamenta la organización de las Instituciones del Estado Mexicano, en contraposición a la parte dogmática, en la que se salvaguardan las garantías del gobernado, las cuales han de ser respetadas por la autoridad. En esta tesitura, el siguiente comentario:

"Toda constitución comprende dos partes importantes, la parte dogmática y la parte orgánica. La parte dogmática es aquella parte de la Constitución que hace relación a los derechos en general, condiciona la situación del individuo frente al Estado. La parte orgánica de la Constitución precisa la forma como se estructuran y funcionan los órganos del Estado para darse la organización que mas conviene al cumplimiento de sus fines y a la realización de los servicios públicos."⁷⁴

Se entiende entonces que la instauración de un órgano que se encargase de las elecciones, se haya estipulado en el artículo 41 de la Constitución Federal. Ahora bien, con el surgimiento del IFE, también se previó lo relativo a la relación laboral entre éste último y sus servidores, primero, al establecer la creación de un Estatuto y posteriormente, con la creación de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁷⁴ SERRA ROJAS Andrés Ciencia Política, ed 11^o., Ed Porrúa México, 1992 pag 534.

Como ya se ha estudiado lo relativo al estatuto en un tema precedente, únicamente se hará referencia de manera general la ley de medios de impugnación en materia electoral, ya que en su libro quinto contiene la reglamentación para la solución de controversias o diferencias entre el IFE y sus servidores.

Por lo que respecta al antecedente directo de la reglamentación de para la solución de controversias entre el IFE y sus servidores, este se encuentra en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, respecto a este punto se transcribe lo siguiente:

"Con las diversas y continuas pruebas de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, vividas en cada comicio, la Comisión Federal Electoral a través de la Secretaría de Gobernación, promovió con el interés de los partidos políticos, una nueva reforma política electoral, que en su cuerpo contempla una sociedad mas plural y politizada."⁷⁵

Esta ley tuvo como objetivo principal el regular el desempeño tanto de las autoridades electorales que en aquel momento se encontraban en funciones, así como su relación con los partidos políticos, sin embargo, sobre las relaciones laborales de dichas autoridades electorales, nada se menciona.

Considerando lo antes expuesto, diremos que el estudio de la reglamentación de las relaciones del IFE con sus servidores, se circunscribe a los siguientes ordenamientos:

⁷⁵ MONTERO ZENDEJAS, Daniel. Derecho Político Mexicano Ed. Trillas, Mexico. 1991, pag. 671.

a) Estatuto del Servicio Profesional Electoral.- El cual contiene las condiciones generales de trabajo, los medios de acceso al servicio profesional, la estructura de funcionarios y el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones en materia administrativa. Dicho dispositivo es de creación reciente y no tiene antecedente.

b) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.- Dicho ordenamiento en forma genérica, contiene los recursos que se pueden hacer valer en contra de actos que puedan transgredir la legalidad electoral, así como la regulación de las controversias entre el IFE y sus servidores, en su apartado correspondiente al juicio laboral. Su antecedente directo es la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Para comenzar el estudio de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, primero debemos entender en que consiste una ley electoral, ya que en razón de la materia que regula, presenta diferencias con otras leyes. En este sentido tenemos la siguiente opinión:

"Es ley electoral la que regula los procesos en que las preferencias electorales se expresan en votos y en que estos votos se transformen en distribución de la autoridad gubernamental. Como las elecciones son muy complejas, las leyes que regulan la conducta de los participantes serán forzosamente múltiples y tendrán muchos fines."⁷⁶

Como se puede apreciar del criterio antes transcrito, por ley electoral se entiende al conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto la regulación de la organización de las elecciones, más por criterio del legislador, se aglutinaron en

⁷⁶ DOUGLAS. W. Rae Leves Electorales y Sistema de Partidos, Ed. CITEP, Madrid, 1997, pag. 14.

una ley considerada electoral, preceptos tendientes a dirimir conflictos de naturaleza laboral.

Por otra parte, se dará una breve definición de la ley en estudio, cuya naturaleza es electoral, para posteriormente comentar algunas de sus características, ya que la importancia de conocer dicho dispositivo radica en que también regula el juicio para dirimir diferencias o conflictos laborales entre el IFE y sus servidores, tema que se analizará en su oportunidad.

Una primera opinión sobre la definición de la ley en comento, se transcribe a continuación:

“La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, donde debe denominarse simplemente como Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no sigue las reglas de la técnica legislativa: se incorpora a la gran cantidad de leyes dispersas y desarticuladas de nuestro sistema jurídico.”⁷⁷

En el momento oportuno se podrá emitir una conclusión sobre la eficacia de la ley en estudio, de momento daremos una definición de la misma, tomando en consideración los objetivos que persigue, así como la materia que regula.

Así pues, se estima que la referida ley consiste en: el ordenamiento legal complementario del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo contenido se refiere a todos y cada uno de los recursos legales que se pueden interponer contra aquellos actos que vulneren o restrinjan la justicia electoral.

⁷⁷ PONCE DE LEON, ARMENTA, Luis, *Compendio de Legislación comentada de Poder Judicial*, ed. 2º Ed. Porrúa, México, 1998, pag. 295.

Podría argumentarse -y con razón- que dicha ley solo contiene los recursos que se pueden interponer en las etapas de organización y desenvolvimiento de una elección y que por esta misma razón, no tenga relación alguna con la regulación de los conflictos o diferencias entre el IFE y sus trabajadores, sin embargo, esta legislación es la **única** que regula el procedimiento para dirimir dichos conflictos.

Más es de precisarse, que si comprendemos los términos en los que consiste esta ley en su totalidad, se podrá analizar con mayores elementos y diferentes perspectivas la eficacia del juicio laboral entre el IFE y sus trabajadores, y es más, estaremos en condiciones de emitir un criterio sobre la idoneidad de que un tribunal electoral, con métodos de interpretación propios del derecho electoral, resuelva **controversias laborales**.

Luego de definir a la ley en comento, diremos en que consisten los medios de impugnación, en esta tesitura se transcribe:

“Los medios de impugnación en materia electoral, son los Recursos y Juicios a través de los cuales, los actores o promoventes combaten o luchan contra actos de autoridad que benefician a terceros interesados o comparecientes por considerar que los actos o resoluciones se han dictado en contra de la Constitucionalidad, la legalidad, los principios de derecho electoral, y por tanto, afectan a un valor democrático, el interés de la sociedad y el orden público.”⁷⁸

Esta concepción de los recursos contemplados en la ley en comento, abarca no sólo los medios encaminados a impugnar actos estrictamente

⁷⁸ COBARRUBIAS, DUEÑAS José de Jesús, Derecho Constitucional Electoral, Ed. Porrúa, México, 2002., pag. 129.

electorales, ya que también toma en consideración los Juicios, uno de estos es el Juicio especial laboral a que hemos hecho referencia, sin embargo, cuando se emiten las resoluciones de dichos medios de impugnación, se aplican normas y criterios electorales, aun cuando, se lleguen a resolver disputas laborales.

Entrando al estudio de la ley, diremos que consta de 108 artículos, clasificados en cinco libros. Para tener un panorama general de esta normatividad de expone a continuación el siguiente cuadro que ayudará a comprender a cabalidad los recursos que prevé y sus fundamentos legales.

NOMBRE DEL RECURSO	FUNDAMENTO LEGAL	LIBRO	PROCEDENCIA	QUIEN LO PUEDE INTERPONER
1.- Recurso de revisión.	Artículos 35 al 39 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Segundo. De los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal	Procede para impugnar actos o resoluciones que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del IFE, a nivel distrital o local.	Partido Político a través de sus representantes legítimos.
2.- Recurso de apelación	Artículos 41 al 48 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Segundo. De los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal	Procede para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión y actos o resoluciones del IFE que no sean impugnables a través del recurso de revisión.	Partidos o agrupaciones políticas.
3.- Juicio de Inconformidad	Artículos 49 al 60 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Segundo. De los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal	Procede para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a la elecciones de presidente de los EUM, senadores y	Partidos Políticos o candidatos cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral decida no otorgarles la constancia de mayoría.

			diputados	
4.- Recurso de Reconsideración.	Artículos 61 al 70 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Segundo. De los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal	Procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones de representación proporcional.	Partidos Políticos por conducto de su representante que haya interpuesto juicio de inconformidad o los candidatos.
5.- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.	Artículos 79 al 85 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Tercero. Del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	Para hacer valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones, asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y afiliarse a los partidos políticos.	Exclusivamente el ciudadano o los candidatos inelegibles.
6.- Juicio de Revisión Constitucional Electoral.	Artículos 86 al 93 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Cuarto. Del Juicio de Revisión Constitucional Electoral	Procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar o calificar los comicios locales, que violen algún precepto de la Constitución Federal.	Partidos Políticos por conducto de sus representantes legítimos.
7.- Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del IFE.	Artículos 94 al 108 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Quinto. Del Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del IFE.	Procede para impugnar sanciones o destituciones del cargo, o cuando considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales.	El servidor afectado por el acto o resolución impugnada.

De acuerdo con lo anterior, puede apreciarse que los recursos contenidos en la ley en comento, se refieren a cuestiones meramente electorales, lo que implica cuestionar si el criterio del legislador fue acertado al incluir un medio legal para solucionar las controversias del IFE con sus servidores en dicha ley.

Sobre este tema, no se comparte el criterio adoptado por el legislador en lo que respecta al juicio laboral, consistente en uno de los supuestos en los que se puede interponer dicho juicio, el cual se encuentra establecido en la primera parte del artículo 96 de la ley de medios, que dispone:

“ARTICULO 96.- El servidor del Instituto Federal Electoral **que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo. . .”**

En tanto, el segundo párrafo de este artículo establece:

“Es requisito de precedibilidad del juicio, que el servidor involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, instrumentos que, de conformidad con la fracción III del segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norman las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral con sus servidores.”

Ahora bien, el artículo 241 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, contiene los supuestos relativos a la aplicación de sanciones, entre las que se encuentra la destitución del cargo, como se aprecia de los preceptos que se transcriben:

"ARTICULO 241.- Todo acto u omisión del personal administrativo que implique violación o incumplimiento de las normas del Código, del presente Estatuto y de las contempladas por los Acuerdos, Circulares, lineamientos y demás disposiciones que emitan las autoridades competentes del Instituto, se sujetaran al procedimiento administrativo para la imposición de sanciones que regula este Título, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones aplicables.

ARTICULO 250.- Podrán aplicarse las sanciones de amonestación, suspensión, destitución del cargo y multa, previa substanciación del procedimiento administrativo previsto en el presente Estatuto."

El supuesto sobre el que no se está de acuerdo es el que se refiere a la interposición del juicio laboral cuando el servidor del IFE hubiese sido sancionado o destituido de su cargo, pues estas consecuencias jurídicas son de naturaleza administrativa y no laboral.

De la lectura de los artículos transcritos se puede deducir lo siguiente:

a) El juicio laboral se puede interponer de manera genérica, cuando el servidor del IFE estima que han sido vulnerados sus derechos laborales.

b) El juicio laboral se puede interponer contra las resoluciones del IFE, en las que se hubiese sancionado o destituido de su cargo a uno de sus servidores, una vez agotado el recurso que prevé, en este caso, el estatuto del servicio profesional. Aun cuando ya se ha señalado que estos actos no son de naturaleza laboral, pues cuando el Instituto impone una sanción, lo hace en su carácter de autoridad, mas no de patrón.

La opinión que a continuación se transcribe hace alusión precisamente al recurso que prevé el estatuto para combatir los fallos que imponen esta clase de sanciones:

"Sobre el particular, es de advertir que el recurso de apelación a que se refiere el párrafo final del artículo 241 de la ley en consulta, incide en destituciones derivadas de responsabilidades administrativas, por lo tanto nada tiene que ver con las resoluciones de conflictos laborales que pronuncia la sala superior, que por mandato constitucional, son definitivas e inatacables."⁷⁹

Efectivamente, se estima que el criterio del legislador no fue el indicado, pues los actos a los que se refiere el artículo 250 del estatuto son sanciones de carácter administrativo, en tanto que el artículo 96 de la Ley de Medios de Impugnación refiere en su primera parte, que se podrá interponer juicio laboral contra las resoluciones en las que el servidor del IFE hubiese sido sancionado o destituido de su cargo, sanciones de naturaleza administrativa a que alude el referido artículo 250 del estatuto.

No obstante, el texto de la ley es claro, por lo que las partes interesadas podrán promover juicio laboral en contra de las resoluciones que hayan impuesto una sanción a las que se refiere el artículo 250 del estatuto, agotando previamente los medios legales que dicho dispositivo prevé, funcionando entonces la Sala Superior como un tribunal de alzada.

Se insiste en que no es del todo eficaz el estudio que realiza la Sala Superior de estas cuestiones, pues al ser de naturaleza administrativa, no se

⁷⁹ ESQUINCA MUÑOZ. Cesar. Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo. ed.5°. .Ec. Porrúa, México, 2002, pag. 68

podría fallar con exactitud jurídica, pues un tribunal especializado en cuestiones electorales no se encuentra familiarizado con los términos y conceptos propios de la materia administrativa, por lo que, es necesario replantear esta función del Tribunal, ya sea para que estos asuntos sean competencia de otro órgano jurisdiccional, o bien, sean atendidos por personal especializado en la materia.

La reglamentación de la relación del IFE con sus servidores, es considerada adecuada por lo que hace a las condiciones de trabajo, establecidas tanto en el COFIPE como en el estatuto, sin embargo, por lo que respecta a la reglamentación para la resolución de controversias laborales, es discutible en cuanto al planteamiento que hizo el legislador para distribuir las competencias de las autoridades encargadas de solucionar dichos conflictos.

3.5 TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Todo acto jurídico, entendido de manera general como aquel que tiene por objeto crear, modificar o transmitir derechos y obligaciones, es susceptible ser controvertido, ya sea porque no reunió algunos requisitos esenciales de existencia o bien, por falta de formalidades. Como consecuencia de esta concepción, al concretarse la creación de instituciones encargadas de organizar las elecciones a nivel federal, de manera implícita tenían que establecerse medios de impugnación en contra de los actos de dichas autoridades electorales, cuando se considerase que causaban perjuicio en los derechos del interesado.

En esa tesitura, de manera paralela a la instauración de los medios de impugnación en materia electoral, tenía que contarse con una autoridad distinta a aquella que organizaba directamente las elecciones y contra quien se dirigían

dichos medios de impugnación, a efecto de que no fuese juez y parte en un solo procedimiento. De ahí que, se haya creado un tribunal especializado en la materia y que posteriormente formó parte del Poder Judicial de la Federación.

Dicho tribunal fue concebido por primera vez por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de diputados, en el dictamen de reformas en materia electoral del 18 de octubre de 1989, del cual se reproduce lo siguiente:

“Que es necesario el establecimiento de un tribunal electoral que, para los efectos de una justicia inmediata y expedita, pueda funcionar en salas regionales y resolver en una sola instancia y cuyas resoluciones tengan el carácter de definitivas.”⁸⁰

De la transcripción anterior, se comenta que la visión del legislador consideró que en principio dicho tribunal resolvería asuntos de naturaleza electoral, sin que en dicho dictamen se haya realizado pronunciamiento alguno sobre su competencia para regular controversias laborales, postergando el estudio de estas cuestiones para plasmarlas en alguna ley reglamentaria.

Aunque posteriormente, se le atribuyó dentro de sus facultades el poder resolver sobre las controversias laborales del IFE y sus servidores, estableciendo las cuestiones relativas al procedimiento en la ley reglamentaria, que en este caso fue la ley de medios de impugnación en materia electoral.

Así pues, la reforma electoral de 1989, constituyó el antecedente inmediato del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre este punto se expone lo siguiente:

⁸⁰ PEREZ NIETO, CASTRO, Leonel, Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional, Ed. Porrúa, México, 1992., pag. 33

“... Con la reforma electoral de 1989, el artículo 41 constitucional prescribe las bases del Tribunal Electoral sirviendo de fundamento a la legislación secundaria y al reglamento interior del organismo. Este último reitera su autonomía y sus atribuciones. . .”⁸¹

Podría entonces considerarse que el fundamento constitucional del tribunal se encuentra en el artículo 41 de la Constitución General de la Republica, sin embargo, dicha concepción no sería del todo acertada, pues el artículo 99 de la Carta Magna es el precepto que en concreto prevé la organización y las atribuciones del referido tribunal.

Para confirmar que efectivamente, en el artículo 99 constitucional se encuentran las bases fundamentales del tribunal electoral, examinemos primeramente el texto del artículo 41 constitucional. Que en su fracción IV establece que:

“ARTÍCULO 41, FRACCIÓN IV.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Este artículo establece, pues, que la legalidad de los actos de las autoridades electorales se garantice a través de medios de impugnación, para lo cual, nos remite al 99 de la Constitución General de la República, que dispone en su primer párrafo lo siguiente:

⁸¹ OROZCO. GOMEZ, Javier, Derecho Electoral Mexicano, Ed Porrúa, México, 1993, pag. 119.

“ARTÍCULO 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.”

De acuerdo con lo establecido en el precepto en comento, el tribunal electoral será la máxima autoridad en lo que concierne a los asuntos de la materia, cuyas facultades son acotadas por la excepción que el mismo párrafo establece, todo lo cual constituye una muestra de la autonomía de la que dispone para emitir sus resoluciones, con el propósito de que garantice la seguridad y certeza jurídica en los procesos de elección.

En este orden de ideas, se puede discutir si efectivamente un tribunal puede asegurar ya no solo la certeza y seguridad jurídicas de las elecciones, sino coadyuvar a preservar y fortalecer un régimen democrático acorde con las instituciones republicanas del Estado Mexicano, al respecto se estima que efectivamente, los órganos electorales, al ser también autoridades en la materia, son susceptibles de cometer errores o bien, de emitir resoluciones que produzcan perjuicios.

Estos perjuicios se pueden producir, primero al ciudadano en su calidad de candidato por algún partido político o al partido político en sí y segundo, a los diversos sectores de la sociedad, pues no se respetaría a cabalidad el sentido de su sufragio, así pues, para que la democracia sea un sistema para asegurar la correcta distribución de cargos públicos, es un deber del Estado procurarse de un órgano jurisdiccional que pueda adentrarse al estudio de asuntos que por su naturaleza son de orden e interés públicos, de ahí que, el Tribunal

Electoral coadyuva a fortalecer la democracia, al asegurar la legalidad de las elecciones.

Así las cosas, las bases constitucionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encuentran en los artículos 41 y 99 de la Constitución General de la República. Este último precepto establece en su cuarto párrafo, los supuestos que puede conocer para su resolución. Es importante mencionar que el legislador prefirió que la denominación y regulación de los medios de impugnación fuesen descritos en la ley secundaria, que en este caso es la ley de medios de impugnación en materia electoral.

Enunciemos por tanto, los actos que puede conocer el tribunal y que se describen en el referido cuarto párrafo del artículo 99 constitucional:

***ARTÍCULO 99, CUARTO PÁRRAFO.-** 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 los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

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

IV.- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;

V.- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para 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.

Respecto a estos preceptos se comenta lo siguiente:

a) El legislador al estructurar este párrafo, naturalmente dio prioridad a la cuestión estrictamente electoral, enumerando las hipótesis jurídicas que consideró competencia del tribunal, lo que constituye una actuación que se estima correcta, en términos generales.

b) Por lo que respecta a los últimos supuestos enumerados, es decir, los indicados en las fracciones VI a la VIII, se les incluyó con carácter accesorio al ser de naturaleza laboral. Ahora bien, en lo que atañe a la fracción VI, se

considera adecuado el criterio del legislador, pues el Tribunal, al pertenecer al Poder Judicial de la Federación, le corresponde conocer de los conflictos laborales en los que sea parte, de manera análoga a otros tribunales federales.

Por otra parte, respecto al contenido de la fracción VII, se establece que:

“De donde resulta que dar competencia al Tribunal Federal en esta materia, es darle una facultad para la cual no fue creado originalmente, puesto que se creó exclusivamente para materia electoral y solo se le dio facultad en esa materia como tribunal de última instancia.”⁸²

Ciertamente, el tribunal electoral, como se apreció de la lectura del dictamen de reformas en materia electoral de 1989, fue creado para dirimir controversias exclusivamente electorales y solo posteriormente se le otorgó la facultad de conocer los conflictos del IFE con sus servidores, pero de manera accesoria. Para este propósito se tomó en cuenta la naturaleza del IFE, ya que no estaba ubicado en alguna de las esferas de los tres poderes de la Unión. Por lo que se reitera, que efectivamente, es discutible el otorgamiento de dicha facultad al Tribunal Electoral.

Un aspecto del referido tribunal que es importante resaltar es el que se refiere a su facultad de emitir jurisprudencia, lo cual es una situación sin precedente en el derecho electoral. Así es, pues las autoridades electorales previas a la creación del IFE, contaban con facultades muy limitadas. Por tanto, al sustentar jurisprudencias firmes en materia electoral, se determina el criterio

⁸² ACOSTA ROMERO, *Idem*, pag.661.

prevaleciente de una norma jurídica de dicha materia, el cual auxilia al tribunal en la resolución de los asuntos a su cargo, reafirmando su autonomía.

Este aspecto, sin embargo, se infiere de la lectura del quinto párrafo del referido artículo 99 Constitucional que establece:

“ARTÍCULO 99, QUINTO PÁRRAFO.- Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis puede ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.”

Como puede apreciarse de la lectura de este párrafo, no se establece textualmente la facultad de emitir jurisprudencia, pero si de forma implícita, sin embargo, el párrafo siguiente nos indica donde remitimos para encontrar dicho fundamento legal:

“ARTÍCULO 99, SEXTO PÁRRAFO.- La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.”

Ahora bien, ni en el COFIPE ni en la ley de medios de impugnación en materia electoral se establece dicha facultad, sin embargo, la legislación que si contiene ese fundamento es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los artículos siguientes:

“ARTÍCULO 189.- La Sala Superior tendrá competencia para:

FRACCIÓN IV. Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;

ARTÍCULO 232.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

I. Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;

II. Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique y,

III. Cuando la Sala Superior resulta en contradicción de criterios sostenidos entre dos o mas Salas Regionales o entre estas y la propia Sala Superior.

ARTÍCULO 233.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de

esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Así las cosas, el Tribunal Electoral cuenta con las directrices necesarias para coadyuvar en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, al constituirse en un auténtico tribunal de legalidad y constitucionalidad en materia electoral, como afirma el licenciado José Luis de la Peza, quien fuera magistrado del Tribunal Electoral:

"La complejidad que ha tenido la materia en las diversas etapas de nuestra vida democrática, justifica sin duda el tratamiento exhaustivo de las mismas. Sin ese auxilio no sería posible comprender a cabalidad el estado en el que se encuentra uno de los elementos fundamentales para llevar a cabo elecciones libres en un Estado democrático de Derecho. Además de esta manera quedará de relieve la trascendental conversión del Tribunal Electoral en un tribunal de constitucionalidad respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, como la importantísima competencia conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar la constitucionalidad de las leyes electorales, hechos que por sí mismos consolidan de manera definitiva nuestro sistema de justicia electoral."⁸³

Fue conveniente, entonces, incorporar al referido tribunal al poder judicial, lo que constituyó un hecho inédito y novedoso. sobre dicha situación se expone:

⁸³ MC/CTEZUMA, BARRAGAN, Gonzalo, Derecho y Legislación Electoral, Ed. UNAM, México, 1999, pag. 330

"Los organismos electorales especializados efectivamente, son por naturaleza parte del poder público; esto es, que son integrantes de los poderes del Estado."⁸⁴

En este contexto, se puntualiza que a pesar de que el Instituto Federal Electoral, es un órgano constitucional autónomo, el cual no forma parte de alguno de los poderes de la federación, el Tribunal Electoral sí pertenece al Poder Judicial Federal. Se considera que esta situación obedece a la importancia que la organización de las elecciones tiene para el Estado, pues en la medida de que los actos electorales sean dictados con legalidad, se podrá fortalecer a la incipiente democracia en México.

3.6 JUICIO ESPECIAL LABORAL ENTRE EL IFE Y SUS TRABAJADORES.

De la lectura de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que contiene el juicio especial laboral en estudio, se contienen los siguientes términos:

- a) Medio de Impugnación;
- b) Recurso; y
- c) Juicio.

Se estima conveniente comentar esta terminología empleada en dicha ley, así pues, por lo que respecta a las acepciones medio de impugnación y recurso tenemos que:

⁸⁴ OROZCO, GOMEZ, Javier. *Idem*, pag. 91.

“. . .Es necesario dejar establecida una distinción necesaria entre el recurso y el medio de impugnación. Todo recurso, es en realidad, un medio de impugnación; contrariamente, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa, pues, que el medio de impugnación es el género, y el recurso es la especie. El recurso, técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, o segunda instancia, del mismo proceso. Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o metaprocesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él. . “⁸⁵

Por lo que hace a juicio tenemos que:

“La primera gran fase de instrucción, es aquella en la que las partes exponen sus pretensiones, resistencias y defensas y en que las partes, el tribunal y los terceros desenvuelven toda la actividad de información y de instrucción al tribunal, haciendo posible que este tenga preparado todo el material necesario para dictar sentencia. Así, se llega, pues, a la segunda etapa o parte del proceso, que es el juicio y que entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva.”⁸⁶

Por lo que hace a las dos primeras acepciones se considera adecuada la terminología empleada por el legislador, sin embargo, por lo que hace a la acepción juicio, es discutible la denominación que realizó, aunque se puede entender que se empleó este término para incluir las etapas del procedimiento con el fin de dictar una sentencia o resolución.

⁸⁵ GOMEZ, LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, ed. 9ª. Ed. Oxford, México, 1996, pag. 299.

⁸⁶ GOMEZ, LARA, Cipriano, *ibidem*, pag. 100.

Se consideran aplicables a la ley en estudio, estos comentarios del maestro Cipriano Gómez Lara, pues los conceptos que integran todo proceso tienen una validez general en el derecho mexicano, así las cosas, los recursos que se consideran intraprocesales, de los descritos en la ley citada son los siguientes:

- 1.-Recurso de revisión;
- 2.-Recurso de apelación;
- 3.- Juicio de Inconformidad; y
- 4.- Recurso de Reconsideración.

Se les puede considerar recursos intraprocesales, porque se pueden interponer en el proceso electoral y durante el desarrollo de sus etapas, teniendo por objetivo que las resoluciones electorales impugnadas, sean sometidas a estudio por el órgano jurisdiccional y puedan ser modificadas, revocadas o confirmadas, con sus consecuencias jurídicas correspondientes, previo a que la autoridad electoral, **declare cerrada la etapa electoral respectiva.**

En tanto, se consideran recursos metaprocesales en materia electoral los siguientes:

- 1.- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y
- 2.- Juicio de revisión constitucional electoral.

Se arriba a esta conclusión, porque en los supuestos en los que se pueden interponer dichos juicios, no se está en el caso de dar definitividad a las

etapas del proceso electoral y en lo que respecta al juicio de revisión constitucional, este se interpone cuando se considera que se ha vulnerado alguna norma de la Constitución General de la República, en la organización de las elecciones de las entidades federativas, de tal forma que la violación impugnada sea trascendente al resultado de la votación final; y, para que opere dicho supuesto, los actos o resoluciones de las autoridades competentes de dichas autoridades, deben ser definitivos y firmes.

Por tanto, la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hace mención de dos tipos de medios de impugnación: el recurso y el juicio. Los recursos se pueden interponer contra actos de naturaleza electoral y de los medios de impugnación denominados por la ley como “juicios”, sólo tres se refieren a esta materia, el juicio de inconformidad, el juicio de revisión constitucional y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sólo uno se refiere a una materia de naturaleza distinta a la electoral, es decir, el juicio laboral de los servidores del IFE.

En lo que se refiere al juicio laboral entre el IFE y sus servidores, no se considera, por tanto, **un recurso en materia electoral**, pues no contempla uno de los objetivos que persiguen los medios de impugnación en la materia, de acuerdo a la lectura del artículo 3 de la ley en comento que dispone:

“ARTICULO 3.- El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y

b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales."

· El inciso a) del citado artículo, establece que los actos de las autoridades electorales se sujetarán a los principios de constitucionalidad y legalidad, entendiéndose estos como los criterios que han de satisfacer todos los actos emitidos por los órganos electorales en el desempeño de sus funciones; por otra parte, cuando dichos órganos emiten actos que vulneran derechos laborales, se les impugna para que luego de un exhaustivo análisis, si el Tribunal encuentra vicios de legalidad o de constitucionalidad, puedan ser modificados o revocados, por lo que el objetivo contemplado en el inciso a) si se persigue en los mencionados juicios.

Sin embargo, el juicio laboral entre el IFE y sus servidores, no persigue la finalidad descrita en el inciso b) del referido artículo, consistente en la **definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales**, por cuanto a que la finalidad de dicho juicio es la de resolver las diferencias o **conflictos de naturaleza laboral**.

Por cuanto hace a la competencia que se le dio al Tribunal Electoral para que conociera de dicho juicio, se expone:

"Si bien la practica laboral de nuestro país en conjunción con la legislación funciona con el sistema que remite los estatutos especiales de trabajo, tales como el del servicio exterior y el propio IFE a una ley especial o estatuto en que se establece y se determina como un contrato especial de trabajo el de relaciones exteriores o del servicio electoral, con los consiguientes problemas de falta de especialidad laboral por parte del Tribunal Electoral"⁸⁷

⁸⁷ LARA SAENZ, Leoncio, Derechos Humanos y Justicia Electoral, Ed. TEPJF, México. 2003, pag.65

Se considera que efectivamente, dicha falta de especialización y de familiaridad de alguno de los magistrados electorales con respecto a los tópicos laborales, constituye una problemática que los legisladores tendrán que discutir a efecto de que el sistema jurídico mexicano brinde certeza jurídica a la sociedad.

Del estudio de los preceptos que integran el apartado que regula al juicio en estudio, se puede interponer en los siguientes casos: cuando el trabajador hubiese sido sancionado o destituido de su cargo, o considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales.

Al respecto, por lo que hace a los supuestos jurídicos para promover dicho juicio, descritos en el artículo 96 de la ley, se comenta que:

Los supuestos consistentes en que el trabajador hubiere sido sancionado o destituido del cargo, se estima que dichos actos son de naturaleza administrativa, por lo que no tendrían que ventilarse en esta instancia, sino, en todo caso, ser materia del conocimiento de tribunales administrativos, pues el IFE, por conducto de sus órganos cuando impone sanciones, actúa en estos casos como autoridad, no en su carácter de patrón.

Sin embargo, el texto de dicho artículo es claro y no deja lugar a dudas y aun más, debe considerarse que donde la ley no distingue, no vale distinguir, en este sentido, el juicio laboral se puede interponer:

a) Contra sanciones o destituciones del cargo, y

b) Contra todos aquellos actos en que el servidor del IFE, considere que se han visto afectados sus derechos laborales.

En este orden de ideas, para que se pueda interponer dicho juicio, es necesario que antes se hayan agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que menciona el COFIPE y el Estatuto, en los quince días siguientes al que se le notifique al trabajador la determinación de la autoridad del IFE, en este caso, no solo se debe agotar el recurso de apelación que establece el estatuto en contra de la resolución que da fin al procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, sino que también se puede interponer dicho juicio, aun cuando no se haya agotado el procedimiento mencionado, bastando que se establezca el acto que se considere haya afectado derechos laborales.

El procedimiento comienza con la presentación de un escrito de demanda con los requisitos comunes a ellas, es decir, nombre del promoverte y domicilio para oír y recibir notificaciones, identificación del acto, mencionar agravios, las consideraciones de hecho y derecho y las pruebas.

Una característica de este procedimiento, es la celeridad con la que se lleva a cabo, ya que las pruebas se ofrecen en los mismos escritos de demanda y contestación, a contrario de los procedimientos en otras materias, en donde se establece una etapa para el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.

La Sala Superior señala fecha para una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas, acto en el cual señala cuales admite y cuales desecha. Posteriormente, en el término de 10 días después de celebrada dicha audiencia, la Sala Superior dicta sentencia.

Cuando los juicios laborales se interponen en las etapas de preparación y celebración de elecciones, la Sala Superior dará prioridad a los medios de impugnación estrictamente electorales, esto es así, pues los términos para impugnar estas resoluciones se cuentan de momento a momento, aunado a

que es de interés público dar definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral, en estos casos, la resolución de los juicios laborales se queda pendiente, hasta que la carga de trabajo permita conocer dichos juicios.

Finalmente, las sentencias recaídas a estos juicios, son definitivas e inatacables, de acuerdo con el texto del primer párrafo del artículo 106 que dispone:

"ARTÍCULO 106.- La Sala resolverá en forma definitiva e inatacable, dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia a que se refiere el artículo 101 de esta ley. En su caso, la Sala podrá sesionar en privado si la indole del conflicto planteado así lo amerita."

Este artículo se considera como uno de los más cuestionables en la legislación electoral, por lo siguiente:

a) La definitividad de las etapas del proceso de las elecciones se hizo extensiva al procedimiento de resolución de conflictos laborales, lo que en ciertos casos puede implicar dejar en estado de indefensión al trabajador, pues ya no puede contar con medio alguno de defensa que permita la modificación del fallo.

b) La regulación de los conflictos laborales se realizó de manera accesoria, lo que implicó que la discusión y la consecuente decisión del legislador de incluir dicha regulación en la ley electoral, fuera mínima.

c) Es evidente la falta de especialización en la resolución de conflictos laborales del Tribunal Electoral, lo que puede implicar la emisión de resoluciones erróneas.

Para resolver algunas de estas problemáticas, el autor en consulta Lara Sáenz establece como una solución lo siguiente:

“La adición al artículo 41 constitucional de la mención que las relaciones laborales de los trabajadores del IFE se regirán por lo dispuesto en el apartado “A” del artículo 123 Constitucional.”⁸⁸

No se está de acuerdo con esta opinión, pues la naturaleza de los trabajadores del IFE, efectivamente, en razón de la función que desempeñan se encuentran bajo un régimen de servicio profesional, por lo que su situación es la de un trabajador de confianza, aunado a que no hay conflicto entre el trabajador y el capital.

3.7 MÉTODOS DE INTERPRETACION DEL JUICIO.

Ahora bien, en el presente tema se determinarán los métodos de interpretación del juicio especial laboral, los que se encuentran previstos en lo que dispone el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece:

“ARTICULO 2.- Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.”

Como en cualquier rama del derecho y en razón de que para resolver un asunto, en ocasiones, se tienen que aplicar los criterios de interpretación que pueden ser determinantes para obtener una resolución justa,

⁸⁸ LARA SAENZ Ibidem, pag 66

diremos en que consisten los criterios que se utilizan en la ley de medios de impugnación en materia electoral, ley en la que se encuentra regulado el juicio laboral entre el IFE y sus servidores, en este sentido tenemos:

Conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que los criterios de interpretación de los medios de impugnación serán:

Gramatical.- Consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque algún o algunos de los términos empleados por el juzgador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diferentes significados.

Sistemático.- Consiste en determinar el sentido y el alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo.

Funcional.- Si en la interpretación del sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tener en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión que no pertenezca a los criterios de interpretación gramatical y sistemático.⁸⁹

A continuación se explican en otros términos los conceptos anteriores:

⁸⁹ COVARRUBIAS DUEÑAS. Op. Cit., pag 145-146.

a) Por cuanto hace al método gramatical de interpretación.- Dicho método consiste en esclarecer y precisar el sentido de una disposición, tomando en consideración su significado, para esto es necesario ubicar la acepción en el diccionario de la lengua española, luego, en un diccionario jurídico y posteriormente, en un diccionario especializado en la materia, por ejemplo derecho civil, amparo etc.

Asimismo se estima conveniente investigar, si el término en cuestión constituye una excepción al sentido y alcance normativo del código o legislación. Para esto es conveniente revisar tanto los dictámenes de la Cámara de diputados o senadores, así como la exposición de motivos de la ley donde se encuentre el término cuestionado.

b) Por cuanto hace al método sistemático de interpretación.- Este consiste en precisar el sentido de una disposición, encontrando su significado en otras materias de derecho, por ejemplo, si en la materia electoral no se precisa el significado del término "sobreseimiento" se puede acudir a otra materia para conocer su sentido, significado y alcance, en este caso, se puede acudir a la teoría general del proceso o al amparo.

Ahora bien, ¿Cuándo podemos aplicar dicho método y como saber a de que materia nos podemos auxiliar para precisar el sentido y alcance de una disposición legal.? Sobre el particular, dicho método se aplica, como ya se ha visto, solo cuando no se pueda determinar con exactitud el sentido y alcance de una norma en su conjunto, debido a la oscuridad de una acepción que la integra, por otra parte, en la propia ley se contempla una figura conocida como la supletoriedad.

Es muy importante mencionar que la supletoriedad consiste en la prelación de las legislaciones a las que se puede acudir en caso de que la ley originaria no contemple una figura jurídica, lo cual es diferente a precisar el significado de una acepción. Sin embargo, se estima que puede ser un referente al cual acudir para el caso de desentrañar el sentido de una disposición jurídica, se aclara también que **la supletoriedad se utiliza siempre y cuando la ley de la que se vaya a auxiliar no contravenga disposiciones de la ley originaria.**

c) Por cuanto hace al método funcional de interpretación.- Consiste en el método para resolución de controversias, adecuando la norma jurídica a un caso concreto controvertido, por lo que, este sistema es complicado. Es de uso cotidiano en el sistema jurídico de los Estados Unidos de América. En la materia electoral, se puede aplicar dicho método tomando como punto de partida una norma jurídica, la cual es interpretada de modo tal que, puede ser aplicada a un caso concreto que no está previsto en la legislación.

Como se puede apreciar, la aplicación de estos sistemas puede ser regulada por la propia ley, sin embargo, cuando la ley no establece el orden de aplicación de un método u otro, los propios órganos jurisdiccionales pueden hacer uso de ellos, conforme convenga al problema que tienen ante sí, en la materia electoral, dicha atribución corresponde a los magistrados.

Es frecuente que no sea una acepción a la que haya que desentrañar su sentido, pueden ser varias, en este caso, se considera que pueden utilizarse dos métodos de interpretación, siempre y cuando el resultado sea la armonía de la legislación en su conjunto y con el sistema jurídico mexicano.

Estos métodos de interpretación son aplicables a los medios de impugnación que prevé la ley en estudio, incluyendo al juicio laboral para dirimir las controversias entre el IFE y sus servidores. En consecuencia, hay uniformidad de criterios en lo que atañe a los métodos de interpretación que pueden utilizarse, aun cuando dicho juicio trate cuestiones no electorales.

Finalmente, se considera que estos métodos de interpretación pueden ser los indicados en la materia electoral, no son del todo adecuados cuando se aplican al juicio laboral en estudio, pues al dirimirse cuestiones de trabajo, tendrían que utilizarse los métodos propios de la materia. La pregunta que surge es, precisamente establecer cuales son esos métodos que se pueden aplicar al juicio referido, los cuales no deben contravenir el régimen laboral de los servidores del Instituto.

Por lo tanto, se estima que los métodos propios de la materia los podemos ubicar por medio de la supletoriedad de la ley, con lo cual no se contraviene el régimen de los servidores del IFE, en este sentido, tenemos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es la legislación que sigue a la ley de medios de impugnación, el COFIPE y el estatuto, sin embargo, en esta ley no se encuentra disposición alguna que establezca un método de interpretación, únicamente se encuentra un criterio para que la sala del tribunal pueda emitir resoluciones y es el siguiente:

“ARTÍCULO 137.- El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones que se funde su decisión.”

Lo cual no constituye un método de interpretación para determinar el alcance de una disposición. Ahora bien, siguiendo la supletoriedad invocada, los métodos buscados los podemos encontrar en la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 18 establece:

“ARTÍCULO 18.- En la interpretación de las normas de trabajo, se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2 y 3. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.”

Los artículos a los que nos remite se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 2.- Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

ARTÍCULO 3.- El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.”

Si bien es cierto que dichos artículos no establecen un método preciso, en el futuro se puede construir de acuerdo con las premisas indicadas, que sea elaborado y estructurado y que pueda ser utilizado para llegado el caso, precisar el alcance de una acepción, en el juicio laboral entre el IFE y sus trabajadores.

Los métodos de interpretación anteriormente descritos, se considera que serán aplicables para precisar el alcance y contenido de una acepción que regula el juicio laboral en estudio, efectivamente, siempre y cuando no contravengan el espíritu y armonía de la legislación laboral de los servidores del

IFE, contenida en menor medida en el COFIPE; y principalmente, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

· 3.8 LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN DEL JUICIO.

Surge la discusión sobre determinar si la naturaleza de las resoluciones del juicio del IFE y sus servidores, es efectivamente laboral, esto por cuanto a que si los mecanismos que se toman en consideración para emitir dichos fallos son electorales, su naturaleza también lo será.

A este respecto, se considera que efectivamente, hay una separación en la naturaleza de las resoluciones que emite el tribunal electoral, entre ellas, la que pone fin al juicio laboral entre el IFE y sus servidores. Así pues, las sentencias que resuelven aquellos medios de impugnación que se interponen en las etapas de proceso electoral, o por las que se reclaman derechos político-electorales, tienen desde luego naturaleza electoral. En este sentido se expone a continuación:

“El estudio de la interpretación del Tribunal Electoral debe darse a partir del análisis de sus resoluciones, desde la óptica del pensamiento jurídico de Neil McCormick. Toda sentencia es interpretación jurídica electoral en la medida que, para resolver las controversias que se le plantean, utiliza el derecho constitucional y electoral, como instrumento de resolución.”⁹⁰

Estas sentencias, como puede apreciarse, son de naturaleza electoral, en cambio, la sentencia que resuelve el juicio entre el IFE y sus trabajadores, se estima **que tiene una naturaleza laboral**, como se corroborará más adelante. Ahora bien, se precisa en que consiste el pensamiento jurídico de

⁹⁰ NIETO, Santiago, Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral, Ed. UNAM, México, 2003., pag.102.

Neil McCormick, un estudioso del derecho electoral, con la finalidad de conocer una de las principales influencia del criterio jurídico del tribunal electoral, cuando emite sus sentencias:

"McCormick plantea un punto medio: las decisiones judiciales devienen tanto de la racionalidad como de la afectividad. Para llegar a esa conclusión, McCormick revisa las resoluciones de las autoridades y plantea que la argumentación es una labor de justificación de las decisiones judiciales. Esta justificación, significa dar razones que muestren que las decisiones jurídicas estudiadas garantizan tanto la existencia de la justicia como del derecho, o mejor dicho, de la justicia de conformidad con el derecho, es decir, la afectividad de conformidad con la racionalidad."⁹¹

De la lectura de lo hasta ahora expuesto, se pueden emitir las siguientes consideraciones:

1.- La naturaleza de las sentencias que resuelven un medio de impugnación, no siempre se determina por el tribunal que resuelve, ni por la autoridad que emite el acto que se reclama, sino del estudio del acto jurídico controvertido.

Por ejemplo, los casos que le son asignados a los Juzgados de Distrito en Materia Civil para su conocimiento y resolución, no son estrictamente civiles, también los hay de naturaleza mercantil, sin que se haya determinado dicha naturaleza por el tribunal que resuelve dichos asuntos.

2.- En el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este órgano jurisdiccional emite resoluciones que dan conclusión a las controversias surgidas en el ámbito de las elecciones. Sin embargo, también emite sentencias que resuelven los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus

⁹¹ NIETO, Santiago, *Ibidem*, pag. 94

trabajadores, sin que por ello se pueda considerar que la naturaleza de estas resoluciones no sea laboral.

Lo anterior, en virtud de que para emitir su sentencia, toma en consideración lo dispuesto por el COFIPE y primordialmente disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que disponen que los trabajadores del Instituto son de confianza.

3.- La naturaleza de las resoluciones que emite el Tribunal Electoral, de acuerdo con la normatividad vigente **se considera laboral**.

En este orden de ideas, tratándose de sentencias que dirimen cuestiones laborales entre el IFE y sus servidores, puede que haya alguna transgresión a alguna garantía individual, sin que se pueda interponer el juicio de amparo directo, porque dichas resoluciones son consideradas definitivas e inatacables por mandato constitucional, lo que no significa que previo a algunas reformas a las normas constitucionales, el servidor afectado pueda interponerlo, como se estudiará en su oportunidad.

Asimismo y de lo hasta ahora apuntado, es discutible la conveniencia de que el mencionado Tribunal Electoral ya no siga conociendo de estos juicios, debido principalmente, entre otras cosas, a la falta de especialización en materia laboral de los magistrados que integran dicho órgano jurisdiccional.

CAPÍTULO CUARTO

“LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL CUANDO RESUELVEN UNA CONTROVERSIA LABORAL ENTRE EL IFE Y SUS TRABAJADORES.”

4.1- EL AMPARO DIRECTO EN MATERIA DE TRABAJO.

El juicio de amparo se instituyó en la Constitución de 1917, con la finalidad de que el gobernado pudiera protegerse de los efectos de un acto de autoridad. Sin embargo, no cualquier acto de autoridad es susceptible de ser impugnado por esta vía, pues si no se demuestra que el acto señalado como reclamado afectó, transgredió o no observó **garantías individuales**, no podría siquiera ser admitido a trámite por el órgano de control constitucional correspondiente.

Independientemente de los requisitos de procedibilidad que enumera el artículo 159 de la Ley de Amparo, se advierte la necesidad de conocer algunos antecedentes del amparo directo en particular el que se refiere a la materia de trabajo, en el entendido de que dicho juicio se interpone principalmente para salvaguardar garantías individuales.

En este orden de ideas, como veremos a continuación, la Constitución federal de 1857, en lo que se refiere al amparo, no contempló la posibilidad de que grupos sociales, como los campesinos agrupados en núcleos ejidales, o bien, grupos de obreros organizados en sindicatos, pudiesen interponer dicho medio de control constitucional, así pues, se expone:

“Sabemos con precisión que el juicio de amparo, tal fue consagrado en los artículos 102 y 102 de la Constitución Federal de 1857, se estableció con el propósito de proteger de manera exclusiva los derechos individuales de la persona humana, en su sentido clásico, y que en dicha carta fundamental recibieran la denominación de garantías individuales.”⁹²

Esta concepción fue producto del liberalismo predominante en aquella época, ideología que llegó de Francia y que influyó en el pensamiento de diversos diputados que en su momento, concibieron el juicio de amparo. Por otra parte, en la Constitución de 1917, se establecieron preceptos básicos de legalidad, los cuales fueron denominados como **garantías individuales**. Ahora bien, el capítulo que comprende dichas garantías, si bien no contempla a los grupos socialmente desprotegidos en forma expresa, dichos grupos pueden interponer amparo de acuerdo a lo siguiente:

a) Los grupos campesinos pueden interponer un amparo específico, el denominado amparo agrario, el cual se encuentra comprendido del artículo 212 al 234 de la ley de la materia.

b) No todos los grupos de trabajadores pueden interponer amparo, solo lo pueden hacer aquellos que estén reconocidos por la ley, por ejemplo, los sindicatos o bien, las confederaciones de trabajadores, en el caso del amparo directo, cuando intenten combatir sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio de origen.

⁹² FIX, ZAMUDIO, Héctor, Ensayos sobre el Derecho de Amparo, ed. 29°. Ed. Porrúa, México, 1999, pag. 360.

Esto es así, por lo siguiente:

1.- Tanto la Constitución como la Ley de Amparo, protegen las garantías de los gobernados, esta acepción recae tanto a los individuos personas físicas, como a las personas morales. En este supuesto, se contemplan entre otros, a los sindicatos o a las confederaciones de trabajadores, los cuales podrán ocurrir a solicitar el amparo por conducto de sus legítimos representantes.

2.- El amparo, como ya se ha manifestado anteriormente, se interpone cuando se vulneran garantías individuales, siendo algunas de estas, las garantías de legalidad y seguridad jurídica, que deben observarse en todo procedimiento, por tanto, los trabajadores individualmente o agrupados en sindicatos o confederaciones, pueden interponer el amparo directo cuando estimen que dichas garantías no fueron respetadas por la autoridad.

Luego de conocer este breve antecedente, se hará mención del estudio del juicio de amparo directo, que comprende el primer tema de este capítulo, en el cual, entre otras cosas, se establecerá su procedencia, las reglas que deben seguirse para estructurarlo correctamente, con la finalidad de que el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente este en aptitud de dictar sentencia y finalmente, establecer las particularidades que adquiere dicho juicio, cuando se combaten resoluciones de naturaleza laboral.

La procedencia del juicio de amparo directo en materia de trabajo, encuentra su principal fundamento en la fracción primera del artículo 103; y en el inciso a), fracción tercera, del artículo 107 de la Constitución General de la República. Dichos artículos disponen lo siguiente:

"ARTÍCULO 103, FRACCIÓN I.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

"ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO A).- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo. . "

Como puede apreciarse de la lectura de estos artículos, su contenido es semejante al que prevé el artículo 158 de la Ley de Amparo. Las leyes de las entidades federativas, en todo momento, habrán de respetar los principios que se consagran en los fundamentos constitucionales del amparo y en este caso, del directo o uni-instancial.

Ahora bien, se hace notar que el legislador hizo una diferenciación de los tipos de amparo, no en estos artículos constitucionales, sino en su ley reglamentaria, dicha diferenciación consiste principalmente en la creación y regulación del amparo directo, indirecto y el agrario; este criterio se considera

adecuado, en tanto que la interposición de un tipo de amparo, hace que el estudio del asunto pueda circunscribirse a ciertos elementos, lo que arroja como consecuencia la emisión de sentencias apegadas a derecho.

Así es, pues una diferencia notable entre el amparo directo y el indirecto, no es solo el hecho de que el primero se interponga contra sentencias definitivas contra las que no proceda recurso alguno, sino que el estudio del mismo, se realiza únicamente con las actuaciones que se demostraron ante la autoridad responsable, es decir, en el amparo directo no se ofrece medio probatorio alguno, en el entendido de que en las etapas procesales del juicio original, las partes hicieron valer en tiempo sus pruebas.

De esta forma, el tribunal que conoce y resuelve el amparo directo, cuenta con mayores elementos para pronunciarse sobre la aplicación debida o indebida de una ley o norma jurídica, así como sobre la constitucionalidad del acto reclamado.

En otro orden de ideas, la procedencia del juicio de amparo directo, como se ha comentado, se da contra sentencias, laudos o resoluciones que tienen el carácter de definitivas, es decir, sobre las que ya no se puede interponer recurso alguno, sea porque estos se hayan agotado en la etapa procesal respectiva o bien, porque la ley que regula al acto reclamado, no contempla medio de impugnación para combatir las resoluciones de la autoridad responsable correspondiente.

Uno de los principios mas importantes del juicio de amparo en general, pero específicamente en el amparo directo, es el consistente en la

definitividad, la cual es indispensable que el quejoso haya cumplido antes de interponer el amparo directo, pues de lo contrario el referido juicio se sobresee.

Dicho principio, tratándose del amparo indirecto, contempla excepciones, específicamente cuando se acredita que el acto señalado como reclamado por el quejoso puede ser de consecuencias irreparables, sin embargo, en el caso del amparo directo siempre se debe cumplir con la definitividad de las sentencias. Ahora bien, esto es así, pues aunque el amparo indirecto se pueda interponer en el curso de un procedimiento contra actos de imposible reparación, es claro que el amparo se interpone contra actos de imposible reparación, y para que estos actos surjan y se puedan aplicar, no siempre es necesario la existencia de un juicio o procedimiento.

En cambio, en el amparo directo siempre es precedido por diversas etapas judiciales, así como por una sentencia o resolución que le dio fin. En esta sentencia o resolución, no sólo se pueden registrar violaciones a las garantías individuales en las etapas del procedimiento y que puedan trascender el resultado del fallo, sino que estas violaciones también surgen en la sentencia señalada como acto reclamado, las cuales pueden ser impugnadas por el referido amparo.

Como se ha visto, el amparo directo lo que persigue es subsanar cualquier posible violación a las garantías individuales en la secuela de un procedimiento, observando la definitividad de las etapas procesales por una parte; y de la sentencia que da fin al procedimiento por otra, esta situación en el amparo indirecto no siempre sucede, por lo que al contemplar el legislador la distinción entre amparo directo e indirecto, se concretó a regular todos los actos de la

autoridad presumiblemente violatorios de garantías, es decir, los que surgen en un juicio o fuera de él.

Por otra parte, se considera que los elementos que integran al amparo directo son:

a) Elementos formales.- Se encuentran establecidos en el artículo 166 de la Ley de la materia. Se aprecia de la lectura de dicho precepto, que los requisitos a satisfacer por el quejoso para promover el amparo en estudio, no difieren demasiado con respecto al amparo indirecto, excepto los siguientes:

1.- El acto reclamado.- El cual consistirá únicamente en la sentencia o resolución definitiva. En el amparo directo, no se puede señalar como acto reclamado una ley, un tratado o un reglamento, sin embargo, estos mecanismos legales se pueden señalar por el quejoso en los conceptos de violación que haga valer.

2.- Los conceptos de violación.- Es decir, los razonamientos lógico-jurídicos tendientes a demostrar que el acto reclamado vulneró garantías individuales. En el amparo directo, serán materia del capítulo de conceptos de violación, la ley, el tratado o reglamento que se considera fue aplicado indebidamente, no fue observado o bien, su inconstitucional.

3.- Los fundamentos legales.- Es decir, las normas jurídicas en virtud de las cuales los gobernados pueden acudir ante el tribunal de amparo a deducir sus derechos, en el caso del amparo directo, además de los preceptos constitucionales mencionados, lo son los artículos 158, 159 y del 166 hasta el 191 de la Ley de Amparo.

4.- Precisar la ley de fondo que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o que dejó de aplicarse, requisito este último, que no se exige para el caso del amparo indirecto.

b) Elementos legales.- Los cuales no son otros sino los fundamentos del amparo directo ya mencionados, es decir, los artículos 103, fracción I y 107 fracción III, inciso a) de la Constitución General de la República, el artículo 158 de la Ley de Amparo y artículo 37 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

c) Elementos de fondo.- Estos consisten en las consideraciones que contiene la sentencia de amparo. En dichas consideraciones se establecen los razonamientos que fundamentan y motivan la decisión del Tribunal, la cual no puede ser otra que la conceder o negar el amparo y protección de la justicia federal. Asimismo, en la propia sentencia se establece el alcance que tiene el amparo, es decir, la determinación de todos y cada uno de los efectos que tiene que producir la autoridad responsable mediante el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, dichos efectos pueden consistir en lo siguiente:

1.- Ordenar que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte una nueva, tomando en consideración algún o algunos medios probatorios en los que no haya reparado.

2.- Ordenar que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte una nueva, asignando un valor distinto a las pruebas exhibidas en el procedimiento por el quejoso, en los términos de la propia sentencia de amparo.

3.- Ordenar la reposición del procedimiento a la autoridad responsable, en virtud de haberse acreditado un emplazamiento afectado de nulidad o bien, uno inexistente.

4.- Ordenar que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte una nueva, observando la ley, tratado, reglamento o norma jurídica que debió de aplicarse y no se aplicó, o bien, no tomar en consideración el mecanismo legal que sirvió para fundamentar la resolución reclamada.

5.- Ordenar que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte una nueva, sin considerar a la ley, tratado o reglamento que sirvió de fundamento a la sentencia recurrida, por ser inconstitucionales.

6.- Ordenar que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte una nueva, en la que observe los criterios de interpretación de las normas jurídicas que se relacionan con el acto reclamado.

Estas indicaciones traen como resultados efectos tendientes a restituir al gobernado en el goce de las garantías individuales violadas. Son sólo algunos de los efectos que puede haber y todos tienen que realizarse en los términos que indiquen los considerandos de la sentencia de amparo.

Es preciso hacer notar, que los efectos del amparo, variarán en razón del asunto, de la materia e incluso, del criterio del Tribunal Colegiado, ahora bien, si el quejoso o el tercero perjudicado considera que el fallo del Tribunal de amparo es incorrecto, sólo cuando subsista el problema de la constitucionalidad

de una ley, un tratado o reglamento, dichas partes podrán inconformarse mediante el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se pronunciará sobre el problema de constitucionalidad, sin que por esto se modifique el fondo del asunto.

Por lo que respecta a las particularidades que adquiere el amparo directo en materia de trabajo, comenzaremos por exponer al titular de la acción de amparo, dicha categoría contempla a los siguientes entes:

a) Trabajador. Es decir, la persona física que presta o prestó un servicio personal subordinado a otra persona denominada patrón, quien por su propio derecho o por conducto de representante legal, puede interponer amparo directo. Esta acepción incluye tanto a los trabajadores contemplados por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional como a los trabajadores al servicio del Estado.

b) Personas morales. Como los sindicatos, coaliciones o confederaciones de trabajadores, los cuales pueden ocurrir a solicitar el amparo únicamente por conducto de su representante legal. Se hace notar que tratándose de los trabajadores al servicio del Estado, estos no pueden organizarse en confederaciones, o a su vez, integrar diversos sindicatos en coaliciones, esto debido principalmente a que al no haber una lucha de intereses entre los titulares de los medios de producción y el obrero, se consideró conveniente limitar su derecho colectivo.

Ahora bien, un presupuesto necesario para interponer el amparo directo laboral, considerando a los titulares de dicha acción, es la existencia de un procedimiento previo, seguido ante las siguientes autoridades:

a) Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje. Las cuales se encuentran en todas y cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal.

b) Juntas Federales de Conciliación. Estas autoridades se encargan de dirimir las controversias de los trabajadores de organismos federales, por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

c) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- Este tribunal conoce únicamente las controversias de los trabajadores al servicio del Estado, en términos de lo dispuesto por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Cabe aclarar que las entidades federativas cuentan con su propio tribunal que resuelve los conflictos laborales entre la entidad en cuestión y sus servidores públicos.

El resultado final del procedimiento laboral, es el dictado de una resolución denominada generalmente Laudo. Esta resolución es el acto que los quejosos señalan como reclamado, pues al no prever las leyes laborales un recurso de alzada, al no agotar en este caso la definitividad, el trabajador quejoso puede interponer directamente un amparo directo ante el Tribunal Colegiado correspondiente.

Respecto al acto reclamado en el amparo directo laboral, se expone lo siguiente:

"Circunscribiéndonos a la materia de trabajo y considerando que los actos que pueden reclamarse en el amparo directo son únicamente laudos y resoluciones que ponen fin a un juicio, podrán promoverlo en su carácter de titulares de la acción quienes intervengan en juicios de carácter laboral tramitados ante los órganos jurisdiccionales federales o locales que resuelven este tipo de controversias." ⁹³

⁹³ ESQUINCA MUÑOA, Cesar, El Juicio de Amparo Directo en Materia de Trabajo, ed. 29., Ed. Porrúa, México. 2000, pag. 213.

Así las cosas, los actos señalados como reclamados serán los Laudos o las resoluciones que pongan fin al juicio. Sin embargo, se añade que cuando se trate de actos surgidos después de concluido el juicio, lo procedente es interponer el amparo indirecto, principalmente cuando se trata de actos de imposible reparación, como un embargo, por ejemplo. Por otra parte, se considera que las autoridades encargadas de dirimir los conflictos laborales, no son en estricto sentido órganos jurisdiccionales, pues no pertenecen al poder judicial, lo que implica que en ocasiones sus resoluciones, sean laudos o no, no sean debidamente fundadas y motivadas.

Una peculiaridad de estos amparos es la suplencia de la deficiencia de la queja. Este principio se instituyó para beneficio del trabajador y consiste en la observancia y apreciación realizada por el tribunal de amparo, de alguna posible violación a las garantías individuales del trabajador quejoso, derivada del estudio de las actuaciones del expediente y del laudo, aún cuando estas violaciones no las haya hecho valer en su demanda. Opera dicha suplencia únicamente cuando el quejoso es el trabajador y nunca cuando lo sea el patrón, como se aprecia de la lectura de la fracción IV del artículo 76 BIS de la Ley de Amparo, el cual se transcribe:

“ARTICULO 76 BIS.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

FRACCIÓN IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador.”

Es claro que la intención de legislador al redactar este artículo, fue la de no permitir que el trabajador resultara afectado en sus garantías individuales y por ende, en su esfera de derechos al no invocar este último algún agravio o violación por ignorancia de las leyes o de conceptos jurídicos. Asimismo, la jurisprudencia firme que en materia laboral fue emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, confirma la consideración anterior, dicha jurisprudencia se expone a continuación:

“EMPLAZAMIENTO. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL PATRÓN CUANDO RECLAMA LA ILEGALIDAD DEL. En los casos en que se reclama la ilegalidad del emplazamiento en un juicio laboral, teniendo el quejoso el carácter de patrón, no basta que se limite a manifestar que no fue emplazado legalmente, sino que es necesario, por no estar permitida la suplencia de la queja a su favor, que formule razonamientos jurídicos y concretos para demostrar la ilegalidad de la diligencia en la que aparece que sí fue notificado.”⁹⁴

Hasta el momento, respecto del amparo directo laboral, se ha estudiado quien es el titular de la acción de amparo, en que consiste el acto reclamado que puede ser impugnado por el quejoso, las autoridades responsables y finalmente, algunas particularidades de dicho mecanismo legal. Sin embargo, no puede soslayarse el hecho de que el Tribunal Colegiado respectivo, estudie previamente al fondo del asunto, la improcedencia del juicio de garantías, por ser una cuestión de orden público; en este sentido dicha autoridad observará lo dispuesto en las diversas fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo.

⁹⁴ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, II, p. 129.

Se considera que respecto a las causales de improcedencia, estas son estudiadas igualmente por el órgano jurisdiccional en todas las materias, por lo que, en este caso no aplica la suplencia de la queja. Si se incurrió en alguna de dichas causales, así lo decretará el tribunal de amparo en el acuerdo que le recaiga a la demanda de amparo y lo hará saber al quejoso, igualmente, si al momento de dictar la sentencia de amparo, se advierte que se actualizó en el caso concreto alguna de las referidas causales, se sobreseerá el juicio.

En este orden de ideas, las causales de sobreseimiento son igualmente aplicables, sin que haya excepción alguna. A continuación se transcribe una tesis de jurisprudencia en la que se actualizó una causal de improcedencia en la materia:

“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO POR CONSENTIMIENTO DEL LAUDO RECLAMADO. La manifestación de conformidad con el laudo reclamado por parte del quejoso en el juicio de garantías, ante la autoridad responsable, consistente en la celebración de un convenio finiquito en el que se expresa la voluntad de dar cumplimiento al laudo, implica un consentimiento expreso con aquél y, por tanto, debe sobreseerse en el juicio por actualizarse la causal de improcedencia contemplada en la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo.”⁹⁵

Una vez que se estudiaron las causales citadas con antelación y por así encontrarse el estado procesal del asunto, éste para directamente a una ponencia, en la que el magistrado determinará si se concede el amparo, así, se aprecia que en el amparo directo ya no se ofrecen pruebas.

⁹⁵ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. XVII, p.1140.

En este sentido se expone:

“Si no existe causal de improcedencia alguna, siguiendo el orden lógico en el estudio del ocursio lo que procede es analizar si la demanda presenta alguna irregularidad. En este aspecto conviene destacar que, contrario a lo que acontece en el amparo indirecto en el que las irregularidades abarcan diversos rubros conforme a lo dispuesto en el artículo 146, tratándose del amparo directo esas irregularidades únicamente pueden consistir en la falta de cumplimiento de los requisitos de la demanda que establece el numeral 166, según lo previsto en el diverso artículo 178.”⁹⁶

El amparo directo en materia de trabajo, entonces, presenta efectivamente algunas diferencias con los amparos que se interponen en otras materias, destacando la suplencia de la queja deficiente y de manera perceptible, el hecho de que el principio de definitividad de las sentencias culmina con el dictado del Laudo o resolución, pues las leyes laborales no contienen recurso alguno por los cuales puedan ser modificados o revocados.

Asimismo, las autoridades responsables en estos juicios, no pertenecen al poder judicial y como consecuencia de esto, proliferan las resoluciones deficientes en este ámbito, por lo que es necesaria la impartición de capacitación y adiestramiento a los integrantes de estas autoridades laborales por el poder judicial, con la finalidad de que los Laudos y resoluciones que emitan, sean en todo lo posible apegadas a derecho; facilitando con ello la labor de los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver un amparo directo.

⁹⁶ ESQUINCA MUÑOZ, Cesar, *Ibidem*, pag 262.

4.2 PROPUESTA DE REFORMAS AL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL.

La propuesta de reforma al artículo 99 de la Constitución General de la República, surge como una solución viable a diversos problemas suscitados en torno a la definitividad de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando dirime controversias laborales entre el IFE y sus servidores. Ahora bien, para la plena comprensión de esta propuesta, se expondrá el contenido y alcances del referido artículo 99 constitucional, en los siguientes términos:

Este artículo se encuentra ubicado en el capítulo IV de la Constitución Federal, denominado: "Del Poder Judicial". Su contenido constituye un notable avance en la materia constitucional-electoral, pues a la autoridad encargada de resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos electorales, se le dotó de autonomía para la emisión de sus sentencias, de igual forma, se estableció su incorporación al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo.

La instauración de dicha autoridad, denominada Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, obedeció, entre otras causas, a la búsqueda y consecución de legalidad y certeza jurídica en la organización de las elecciones a nivel federal; y en las decisiones de las autoridades del IFE, a que se refiere el artículo 41 constitucional. Esta búsqueda fue demandada principalmente, por los órganos de gobierno del Estado y por los partidos políticos. De ahí que, no bastó con tener autoridades electorales de funciones administrativas, que decidieran el resultado de una elección, sino que fue necesario que la nueva autoridad perteneciera al poder judicial.

Asimismo, en razón de su pertenencia al poder judicial federal, se le atribuyó la facultad de emitir jurisprudencia en materia electoral, lo que se considera esencial para el desempeño de sus funciones, pues de esta manera los magistrados integrantes del referido tribunal, mediante la interpretación de las disposiciones electorales, asientan precedentes para la futura resolución de controversias, ya que anteriormente, no se contaba con dichos criterios, no obstante, cuando haya una contradicción de tesis entre este tribunal y la suprema corte en la interpretación de la Constitución, dicha contradicción será conocida por el Pleno del máximo tribunal del país.

Ahora bien, el párrafo cuarto del referido artículo 99 constitucional, dispone las hipótesis jurídicas bajo las cuales los partidos políticos y demás sujetos legitimados, pueden interponer un recurso de los enumerados en la ley ordinaria, y que serán conocidos y resueltos por el tribunal en comento, dichas hipótesis jurídicas se contienen en la siguientes fracciones:

“ARTICULO 99, PÁRRAFO CUARTO.- 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 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 interpuesto sobre la misma, procediendo a

formular 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 a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o 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 puedan ser 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 posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los actos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para 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.”

Se señala que en la búsqueda de esa certeza y seguridad jurídica en los actos y decisiones de las autoridades electorales, fue primordial para el legislador, al reformar el artículo constitucional en estudio, dotar al tribunal electoral de los instrumentos necesarios que le permitiesen fallar los asuntos a su cargo, ya no solo con la debida exactitud jurídica, sino con celeridad, pues la naturaleza de la materia no permite dilaciones, en este sentido, al poder emitir jurisprudencia, el Tribunal Electoral cuenta con precedentes que le auxilien en la resolución de un caso concreto controvertido.

Ahora bien, el artículo en estudio y en concreto el párrafo expuesto, permiten concluir que la legalidad de las elecciones, es decir, uno de los pilares fundamentales sobre el cual se deben de organizar las mismas, es aplicable y se tiene que observar no solo en las elecciones federales, sino también y en menor medida, en las elecciones de las entidades federativas, pues en los casos en que se presume la existencia de actos que trasciendan el resultado de la votación final, dichos resultados se pueden impugnar.

Pero fundamentalmente, sobresale del texto transcrito, la fracción VII, que indica que el tribunal en estudio, puede resolver en forma definitiva e inapelable las controversias entre el IFE y sus servidores. La inclusión de este texto es controvertible, principalmente porque el contenido y alcance del artículo en comento, **se constriñe a la fundamentación y regulación de la máxima autoridad en materia electoral**, por lo que, la situación de los derechos de los servidores del Instituto, es decir, sus trabajadores, fue incluida por el legislador de manera aleatoria, esto es, fue accesoria a la cuestión electoral.

EL SURGIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA.

En principio, la problemática que da lugar a la propuesta de reformas al artículo 99 constitucional, se estima que surge en su cuarto párrafo, en su fracción VII, ahora bien, ¿Que problemática jurídica podría advertirse en dicho párrafo por sí mismo? Es posible que a simple vista y por sí mismo, dicho párrafo no constituya una problemática, sin embargo, esta surge cuando lo relacionamos, entre otros, con el artículo 158 de la Ley de Amparo, el cual establece la procedencia del juicio de amparo competencia del Tribunal Colegiado de Circuito, cuando se interpone amparo directo por el servidor del IFE, por considerar que la resolución del Tribunal Electoral, emitida en la hipótesis que enmarca la fracción VII del artículo en estudio, violó alguna garantía individual, en este orden de ideas, podríamos concluir que el referido amparo sería admitido a trámite por el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, no obstante, esto no sucede así. Esto a grandes rasgos constituye la problemática jurídica.

El criterio actual de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a este problema, se establece en la siguiente tesis jurisprudencial:

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES, SON DEFINITIVAS E INATACABLES, RESULTANDO IMPROCEDENTE CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA, INCLUSO EL JUICIO DE AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, entre otros, los conflictos o diferencias laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Ahora bien, como desde el punto de vista gramatical

"inatacable" significa aquello que no puede ser impugnado, refutado o contradicho, y "definitivo" alude a lo que decide, resuelve o concluye; consecuentemente, del simple análisis literal de dicho precepto se llega a la conclusión de que contra las resoluciones que emita el citado tribunal al conocer de los mencionados conflictos, es improcedente cualquier medio de defensa que tenga por objeto modificarlas o revocarlas, incluso el juicio de amparo. Además, la inimpugnabilidad de esas resoluciones prevista en la propia Constitución Federal, ratificada en el artículo 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que es motivo de improcedencia del juicio de garantías, **radica en que se ha conferido la decisión terminal de ciertos actos a órganos como el citado Tribunal Electoral que, por su conformación o la trascendencia social de su actuación, no requieren ser revisados en cuanto a su legalidad o constitucionalidad por un órgano de control.**"⁹⁷

La problemática surge también entre el precepto en estudio y la fracción XIV del artículo 123 Constitucional, apartado "B", el primer párrafo del artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como con el artículo 158 de la Ley de Amparo ya mencionado, en este sentido, se exponen las razones por las que se considera que hay una problemática jurídica en torno a estos dispositivos, cuando una vez resuelto el caso concreto que prevé la fracción VII del artículo 99 Constitucional, el servidor el IFE intenta hacer valer el derecho de amparo, en los siguientes términos:

1.- EN RELACIÓN A LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO "B".- Porque de conformidad con este precepto constitucional, los servidores del Instituto Federal Electoral, sea el personal administrativo o del Servicio Profesional Electoral, tienen el carácter de

⁹⁷ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, XV, p.443.

trabajadores de confianza, con los derechos y obligaciones a que son sujetos de acuerdo a dicho principio, por tanto, cuando consideran que sus derechos laborales son vulnerados, en este caso, por la autoridad electoral, pueden hacer valer el juicio laboral a que se refiere la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicha ley, se ajusta al principio constitucional establecido en el párrafo cuarto, del artículo 99 de la Carta Magna, por lo que en consecuencia, las resoluciones que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral cuando resuelve dichos juicios, tienen el carácter de definitivas e inatacables. Podría contemplarse la posibilidad de que el trabajador que se considera afectado por esta resolución, tenga la oportunidad de interponer el juicio de garantías, pues tiene la calidad de un trabajador de confianza y por tanto, ostenta derechos y obligaciones reconocidos constitucionalmente, sin embargo, el criterio del órgano jurisdiccional de amparo sobre este caso, concluye que el trabajador ya no puede hacer uso de ese derecho constitucional, entre otras, por las siguientes causas:

- a) Por tratarse de asuntos electorales.
- b) Por haber leyes y medios de impugnación en la materia.
- c) Por la trascendencia social de su actuación, sus actuaciones no requieren ser revisadas por un órgano de control.

No obstante, lo que se cuestiona en estos casos, es la posible violación de los derechos laborales que tienen su fundamento en la referida fracción XIV del artículo 123 Constitucional, apartado "B"., **no de cuestiones electorales**, con este criterio, se deja sin posibilidad alguna al trabajador en cuestión, de interponer el juicio de amparo directo.

2.- EN RELACIÓN AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 172 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.- Porque al regular la situación particular de los servidores del Instituto Federal Electoral en la ley ordinaria, de acuerdo a la mencionada fracción XIV del artículo 123 Constitucional apartado "B", como se ha referido, se les reconoce el carácter de trabajadores de confianza, con los derechos y obligaciones propios de esa naturaleza, salvaguardados por la Constitución y que llegado el caso, podrían ser respetados por conducto del juicio de amparo directo.

3.- EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 158 DE LA LEY DE AMPARO.- Porque aun cuando este precepto legal establece que el amparo que es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, el criterio de los tribunales de amparo es el de declarar improcedente el juicio de garantías, aun cuando la sentencia impugnada sea de naturaleza laboral, por lo que se estima que la problemática consiste en que en el párrafo cuarto del artículo 99 Constitucional no precisa que estas resoluciones serán definitivas e inatacables, únicamente tratándose de cuestiones electorales, que no laborales, por lo que subsistirá un problema de legalidad y seguridad jurídica, al no ser acatado plenamente el derecho previsto por la fracción I del artículo 103 constitucional, con lo que no se estará respetando el orden jurídico mexicano.

PRECISIONES.

Podría aducirse una indebida interpretación de esta fracción, sin embargo, esta última conjetura se considera errónea, por lo que el criterio actual tanto de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de

los tribunales de amparo **es correcto**, pues el texto del cuarto párrafo del artículo 99 Constitucional, refiriéndose al tribunal electoral, efectivamente indica que “le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable” y continúa desarrollando el contenido del artículo, describiendo las hipótesis en las que resuelve de esta forma. **Aún mas, no es admisible que una persona pretenda observar o, atribuirle a una norma jurídica una interpretación que no es la correcta, o bien unas intenciones y efectos que no son los que se propuso obtener el legislador al crear la norma, mucho menos tratándose de un dispositivo constitucional.** En este sentido, cuando la norma constitucional es clara, no es dable hacer interpretaciones aventuradas sobre su significado, ya que no es lógico, ni jurídicamente admisible. Pero, incluso, si el juzgador llegase a aplicar una norma precisamente con motivo de su opinión subjetiva, cuando de la correcta y armónica interpretación de la norma en cuestión, junto con la ley que la contiene, realizada por los máximos tribunales del país, se desprenden efectos contrarios a los estimados por el legislador, esa actuación a todas luces, sería ilegal.

Sirva para ilustrar esta concepción, el siguiente comentario:

“Cuando el juzgador hace una indebida interpretación del contenido y alcance de la norma jurídica, de tal manera que siendo aplicable no la aplique, o la aplique deformando su alcance de tal manera que produzca consecuencias jurídicas distintas de las que proveyó el legislador, estaremos ante un caso de indebida interpretación jurídica.”⁹⁶

Si convenimos en que es correcto el criterio del tribunal de amparo, sustentado en una tesis jurisprudencial sobre la cuestión que se debate, entonces, ¿tendríamos que seguir considerándola una problemática?, sobre el particular se afirma que efectivamente, subsiste el problema, debido a que en el aludido artículo 99 de la Constitución, en su parte conducente, y para que las resoluciones del tribunal que afectasen derechos laborales fuesen impugnadas en amparo directo, se considera que **el legislador tendría que haber especificado que solo las**

⁹⁶ VERGARA TEJEDA, José Moisés, Práctica Forense en Materia de Amparo. Ed. Angel. México, 2000, pag. 587.

sentencias que resolvieran controversias electorales serian definitivas e inatacables, más no así, las sentencias que resolviesen cuestiones laborales.

En la actualidad, los máximos tribunales del país, solo pueden pronunciarse sobre las normas tal y como se encuentran redactadas, pues ese es su material de trabajo cuando aplican el derecho, quedando restringida su interpretación a aquellos casos que por su complejidad, naturaleza o ambigüedad lo requieran. En tanto, para que el derecho de amparo contemplado en la fracción I del artículo 103 Constitucional pueda ser cabalmente respetado, se considera necesaria la reforma al artículo 99 Constitucional en la parte que se discute, para que los servidores del IFE puedan hacer uso de ese derecho, cuando se advierta que el acto de autoridad haya violentado garantías individuales.

EN QUÉ CONSISTE LA REFORMA.

La reforma constitucional propuesta debe ser precedida de una discusión en la que participen académicos, especialistas en derecho constitucional electoral, así como de los correspondientes grupos parlamentarios, esta etapa inicial, a su vez debe concluir con un dictamen que contenga principalmente, un estricto análisis jurídico de su viabilidad.

Sin embargo, para llevar a cabo una reforma constitucional se requiere no de un dictamen únicamente, sino de la disposición del poder legislativo y de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, que juntos forman lo que se conoce como el poder reformador de la Constitución, como lo establece el artículo 135 de la Carta Magna.

Así las cosas, la reforma constitucional del artículo 99 que se propone, busca las siguientes finalidades:

a) Brindar certeza y seguridad jurídica a los servidores del Instituto Federal Electoral, cuya aparición en el esquema del sistema jurídico mexicano es relativamente nueva, precisando por conducto de la reforma al dispositivo en cuestión, la obligación que tiene la autoridad de respetar sus garantías individuales, estableciendo la posibilidad de que dicho servidor pueda interponer el juicio de amparo directo, contra las resoluciones del Tribunal Electoral que dirimen controversias laborales.

b) Afirmar el compromiso de los diversos grupos parlamentarios que integran el Congreso de la Unión, así como de las legislaturas de las entidades federativas los cuales forman el poder reformador de la Constitución, con la sociedad, para el fortalecimiento y afirmación del estado de derecho, por conducto de la reforma al artículo 99 Constitucional.

La reforma se propone en los siguientes términos:

TEXTO ACTUAL:

ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL, CUARTO PÁRRAFO.- "Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta constitución y según lo disponga la ley, sobre:

FRACCIÓN VII.- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

REFORMA:

ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL, CUARTO PÁRRAFO.- Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en la vía ordinaria, los casos comprendidos en la fracción séptima de este artículo; y en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre las siguientes controversias electorales:

FRACCIÓN VII.- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

Como puede apreciarse, la reforma que se propone solo podría darse en el cuarto párrafo del artículo 99 Constitucional, en tanto que la referida fracción VII, quedaría tal como está actualmente, así ya podría existir la posibilidad de que el servidor del IFE, podiese interponer el amparo directo contra las resoluciones del tribunal electoral que dirimieran controversias laborales, al mismo tiempo que se seguiría respetando la definitividad de las resoluciones de naturaleza electoral, emitidas por el mismo órgano.

4.3 PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 186, FRACCIÓN III Y 189 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Por lo que respecta esta propuesta de reformas, estas surgirían con motivo de la modificación al cuarto párrafo del artículo 99 Constitucional a que se ha hecho referencia, ya que se considera que la problemática en cuestión necesita resolverse y esto podría realizarse con la propuesta que se expone, pero, siempre

respetando la congruencia y legalidad que deben observar los mecanismos legales que integran al sistema jurídico mexicano.

Por lo que atendiendo a la jerarquía normativa, primero se tendría que discutir la reforma constitucional expuesta y no comenzar la discusión de disposiciones ordinarias, ya que esto traería como consecuencia, una disconformidad entre la norma constitucional y la norma ordinaria, lo que implicaría hablar de una inconstitucionalidad de esta última.

Actualmente, los artículos 186, fracción III y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, enumeran los asuntos que son competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los cuales a grandes rasgos, son lo que enumera el artículo 99 Constitucional, salvo que en la ley orgánica dichos asuntos se encuentran más detallados. La fracción III, inciso e) en concreto, se refieren a los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

La problemática que da origen a la discusión de reforma estas disposiciones, deriva principalmente de determinar la observancia y el reconocimiento del derecho de los servidores del IFE a interponer amparo directo contra las sentencias del tribunal electoral que afectan sus derechos laborales, pues es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el ordenamiento legal encargado de fijar la competencia de los distintos órganos jurisdiccionales federales.

La reforma que se propone de los artículos 186, fracción III y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, persigue las siguientes finalidades:

a) Seguir un orden lógico y consecuente con la posible modificación al artículo 99 constitucional, para que surja la coexistencia lógica y armónica de los textos legales, aun más cuando se trata de fijar la competencia y atribuciones de los órganos jurisdiccionales federales, y;

b) Se satisfaga la existencia de los principios jurídicos más elementales de fundamentación y motivación de las resoluciones judiciales, uno de los cuales es la competencia que deben tener los órganos jurisdiccionales para conocer de un asunto; y, que en la especie sería aquella que determinase la facultad del Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo, para que conociera de un posible amparo directo contra las sentencias del tribunal electoral que diriman cuestiones laborales, cuando se estime que dicha resolución vulnera garantías individuales.

Así las cosas, la reforma propuesta se expone a continuación:

TEXTO ACTUAL:

ARTÍCULO 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículo 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

FRACCIÓN III.- Resolver, en forma definitiva e inapelable, las controversias que se susciten por:

INCISO E) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

TEXTO REFORMADO:

ARTÍCULO 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículo 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

FRACCIÓN III.- Resolver, los casos comprendidos en el inciso e), a que se refiere esta fracción, y; en forma definitiva e inacatable, las controversias que se susciten por:

INCISO E) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

De manera semejante a la reforma propuesta tratándose del cuarto párrafo del artículo 99 constitucional, es la fracción tercera del artículo 186 el dispositivo que tendría que modificarse en los términos expuestos, quedando el inciso e) de dicha fracción, tal como se encuentra en la actualidad.

Por lo que respecta al artículo 189, su posible reforma quedaría como sigue:

TEXTO ACTUAL:

ARTÍCULO 189.- La Sala Superior tendrá competencia para:

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

INCISO H).- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

TEXTO REFORMADO:

ARTÍCULO 189.- La Sala Superior tendrá competencia para:

FRACCIÓN I.- Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, excepto los casos comprendidos en el inciso H), cuyas sentencias que resuelvan dichos asuntos, serán impugnadas en los términos que fijen la Constitución y las leyes, las controversias que se susciten por:

INCISO H).- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

La propuesta de reforma a este precepto legal, establece la posibilidad de que el servidor del IFE, que considere vulneradas sus garantías individuales en virtud de la resolución del tribunal electoral, pueda impugnarla por medio del amparo directo, de esta forma, se considera subsanada la ausencia de atribuciones del tribunal de amparo para que conozca y resuelva dicho caso controvertido.

OTRAS POSIBLES REFORMAS.

En el esquema normativo mexicano debe prevalecer armonía entre las leyes que lo componen, de ahí que se propongan reformas a otros preceptos legales además de los ya indicados, pues de otra forma, habría disconformidad entre las disposiciones constitucionales y las secundarias.

Para que un gobernado pueda interponer el juicio de amparo directo, antes debe satisfacer ciertos requisitos legales, algunos de los cuales se encuentran previstos en el artículo 166 de la ley de la materia, sin embargo, aún cuando estos hayan sido satisfechos, antes de que el tribunal de amparo analice el fondo del asunto, estudia las actuaciones procesales del expediente, con la finalidad de verificar si se actualiza alguna causal de improcedencia.

En el caso de los servidores del IFE, para que pudiesen interponer amparo directo, se tendría que reformar el artículo 73 de la Ley de Amparo, con la finalidad de que dicho juicio no fuese declarado improcedente, pues el texto, tal como se encuentra redactado en la ley, no permite esta posibilidad, de ahí que también su posible reforma sea discutida por el legislador y en su caso, efectuada.

Así es, el actual estado de la ley de amparo y en concreto, de su artículo 73, no permite que el servidor del IFE pueda interponer juicio de amparo directo, como se aprecia de la tesis jurisprudencial que a continuación se expone:

“INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LEYES ELECTORALES QUE CONTENGAN NORMAS EN MATERIA DE TRABAJO O QUE SE REFIERAN A CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE DICHO ÓRGANO Y SUS SERVIDORES. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 99, fracciones III, VI y VIII, y párrafo quinto, de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano encargado de resolver en forma definitiva e inatacable, entre otros conflictos, las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que, en lo general, violen normas constitucionales o legales, además de tener competencia no sólo para conocer de los conflictos o diferencias laborales

que surjan entre dicho tribunal o el Instituto Federal Electoral y sus servidores, sino también sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de algún precepto constitucional. En estas condiciones, los actos de aplicación de leyes electorales que, como el artículo 169, inciso g), párrafo I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contengan normas en materia de trabajo o que se refieran a conflictos o diferencias laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, no pueden ser examinados dentro del juicio de amparo, en virtud de que se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 73, último párrafo, de la Ley de Amparo, pues existe un régimen especial establecido para la resolución de tales cuestiones ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.⁹⁹

Sin embargo, para que ésta, y las demás reformas indicadas prosperen, se considerarían los planteamientos que sobre el caso realicen jueces y magistrados del poder judicial, así como de los integrantes del poder legislativo, pues dichas reformas tendrían que respetar el contenido de la Constitución y las leyes, con la finalidad de evitar contradicción o confusión entre las disposiciones normativas del sistema jurídico mexicano.

4.4 VENTAJAS DE LA REFORMA.

Una de las etapas previas a la propuesta formal de reforma a los artículos aludidos, es la discusión sobre la naturaleza jurídica de los servidores del IFE, consistente en un replanteamiento del esquema jurídico actual en el que se fundamenta su actuación realizada por el legislador, esta situación, por sí misma, ya constituye una ventaja, pues aun cuando no se concrete la reforma planteada,

⁹⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, XI, p.227.

la discusión y el debate sobre este tema, producirían antecedentes que condujeran a mejorar otras instituciones jurídicas.

Ahora bien, una de las ventajas que se considera traería la reforma de los artículos previamente citados, sería el posible mejoramiento del marco normativo de los servidores del IFE y de sus derechos laborales, en este sentido, debemos entender que dicho mejoramiento consistiría en su pleno reconocimiento constitucional como trabajadores de confianza, con todos los derechos y obligaciones que con motivo de ese carácter prevengan las leyes, incluyendo su derecho de interponer el juicio de amparo directo contra una resolución que vulnere sus garantías individuales y traiga como consecuencia, la afectación de sus derechos laborales.

En esta tesitura, con la reforma, aumentaría la certeza jurídica de los servidores del IFE en cuanto a los derechos que pueden hacer valer, lo que sería un parámetro para que la actuación de las autoridades electorales se ajustase a derecho, de modo tal que disminuirían paulatinamente los posibles conflictos en la materia.

Otra de las ventajas que se considera traería la consecución de las reformas planteadas, sería el pleno cumplimiento del artículo 103, fracción I constitucional; es decir, el respeto a las garantías individuales, porque las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral que resolviesen cuestiones laborales ya podrían ser examinadas por el tribunal de amparo, el cual no sólo estudia la constitucionalidad de los actos de autoridad, también la legalidad de los mismos.

Finalmente, una de las ventajas más importantes y significativas de la reforma expuesta, sería la creación de esquemas viables para el estudio y solución de diversos problemas laborales, constitucionales y electorales en México, como el que constituye el tema de la naturaleza jurídica los servidores del Instituto Federal Electoral y sus derechos, dichos instrumentos persiguen como fin último la observancia, el mejoramiento y el fortalecimiento del sistema jurídico mexicano.

No siempre las normas que integran un sistema jurídico nacional, son del todo correctas o eficaces, en este sentido, las circunstancias y problemáticas sociales hacen necesario que las normas constitucionales, las leyes ordinarias, o ambas, sean modificadas para que logren su propósito, con lo que se mejora en lo posible el marco normativo nacional.

Cuando las autoridades y los gobernados cumplen con lo dispuesto por la ley, pueden apreciarse mas cuidadosamente aquellos aspectos y problemas que pueden ser mejorados por medio de reformas a las normas jurídicas, con el solo propósito, como se ha mencionado, **de fortalecer el sistema jurídico del Estado mexicano**, labor que no es exclusiva de las autoridades, también lo es de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La legalidad de los actos del Estado Mexicano es un ejercicio que requiere de los instrumentos necesarios que garanticen su observancia. Dicha legalidad encuentra sustento en la supremacía de la Constitución, las leyes que de ella emanen y de los Tratados Internacionales, lo que implica que siempre prevalecerá la Constitución General de la República sobre toda ley, norma o acto jurídico en general que sea contrario al texto de la misma. Para ello, el poder constituyente estableció la figura jurídica conocida como el control de la constitucionalidad, la cual consiste en la revisión que realizan los tribunales federales de un acto de autoridad, para determinar si observa y se ajusta a la Constitución General de la República.

En el sistema jurídico mexicano, el medio de control de la constitucionalidad otorgado al gobernado para impugnar cualquier acto de autoridad que estime vulnera sus garantías individuales, es el juicio de amparo, cuyo fundamento irrestricto lo es el contenido del artículo 103, fracción primera de la Constitución General de la República, institución jurídica por la que se salvaguardan la esfera de derechos subjetivos públicos ante el poder de las autoridades del Estado.

SEGUNDA.- En la Constitución General de la República, no sólo se salvaguardan garantías individuales, también se contienen principios fundamentales para el Estado, como el artículo 123 Constitucional, el cual contempla y regula la situación de los trabajadores, que pueden ser de base, de confianza, eventuales, etc.; y que sostienen un vínculo jurídico con un patrón privado, o bien mantienen una relación laboral con las Instituciones Publicas. Sin

embargo, a pesar de estas diversificaciones, se considera que los rasgos comunes de los trabajadores del Estado Mexicano, **consisten en que sus derechos son reconocidos constitucionalmente, irrenunciables e imprescriptibles.**

Sin embargo, actualmente el Estado tiene que contar con instituciones que sin pertenecer al sector privado ni a la estructura de la administración pública, le auxilien en el debido cumplimiento de sus funciones, razón por la cual se creó la figura jurídica del órgano constitucional autónomo. Uno de los órganos más importantes en la dinámica del desarrollo del Estado, es el Instituto Federal Electoral, entre otras cosas, por la trascendencia de sus decisiones. En este orden de ideas, se estima que los servidores de dicha institución, al tener un vínculo laboral con un órgano reconocido por la misma Constitución General de la República, por ese solo hecho, cuentan también con derechos irrenunciables e imprescriptibles, además de los que pueden hacer valer en su calidad de gobernados.

TERCERA.- La administración pública es la forma de organización imprescindible para el Estado mexicano. Se apoya en el sistema jurídico vigente, para que por su conducto, tengan sustento, lógica y aplicación las disposiciones normativas que involucran a los órganos integrantes de dicha administración.

De acuerdo con lo anterior, para enfrentar los retos que presenta la realidad actual, el legislador puede, e incluso se convierte en un deber, modificar una parte del sistema jurídico nacional, para que nuevas figuras jurídicas puedan participar en el desarrollo político-social del Estado. El Instituto Federal Electoral es una prueba de ello; y, por consiguiente, dicho Instituto se encuentra sujeto a las disposiciones de la Constitución Federal, entre las que se encuentran, aquellas que regulan las relaciones laborales.

No obstante, se considera que debido a que la discusión sobre la creación del Instituto Federal Electoral, se centró en las cuestiones estrictamente electorales, otros asuntos que le concernían, como la situación laboral de sus servidores, no fueron analizadas con profundidad por el legislador, lo que dio como resultado un cuestionable esquema jurídico.

CUARTA.- La actual normatividad constitucional electoral, principalmente el artículo 41 y 99 de la Carta Magna, prevén a las autoridades electorales, incluyendo dentro de éstas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **Sus resoluciones son de naturaleza electoral, ya que no solo aplica e interpreta normas con ese carácter, sino que su creación obedeció a la necesidad de contar la certeza de legalidad en los actos electorales.**

El alcance de la presente investigación tuvo como propósito, entre otras cosas, **dilucidar los mecanismos que condujeran al mejoramiento de la situación jurídica de los servidores del IFE.** Para perseguir tal objetivo, entre otras propuestas, se consideró suficiente la discusión de las reformas propuestas, pues estas tomarían como punto de partida el marco jurídico actual, el cual no permite la interposición del amparo directo. Ahora bien, no se considera un obstáculo el que solo por ser emitidas dichas resoluciones por un tribunal del Poder Judicial Federal, como lo es el tribunal electoral, no puedan ser revisadas en cuanto a su legalidad o constitucionalidad, ya que por ejemplo, en el sistema mexicano, los tribunales unitarios pueden conocer del juicio de amparo contra actos de otros tribunales unitarios, respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito.

QUINTA.- Finalmente, otro aspecto al cual se pudo arribar y que puede ser motivo de análisis y estudio de otra investigación, lo es el concerniente

a la competencia del Tribunal Electoral, respecto a las controversias de trabajo entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, pues tendría que replantearse **al abordar cuestiones jurídicas ajenas al ámbito electoral**, en este sentido, se considera conveniente que, previa discusión, el marco normativo que fundamenta dicha competencia sea reformado, para que el órgano que conozca de dichos asuntos **sea un tribunal familiarizado con la materia laboral**, de esta manera los servidores del Instituto Federal Electoral, podrían hacer valer sus derechos plasmados y reconocidos por la Constitución Federal, ante las instancias más convenientes para tal fin.

De acuerdo con lo anterior, sería conveniente la discusión sobre que el Tribunal Electoral se aboque al conocimiento exclusivo de las controversias electorales, es decir, **que los asuntos laborales del IFE y sus servidores sean materia de análisis de otro órgano jurisdiccional**, ahora bien, esta propuesta implicaría reformas de diferentes artículos de la Constitución a las ya planteadas, así como a las leyes reglamentarias, lo cual es poco probable a corto plazo, pues de conformidad con el artículo 135 Constitucional, las reformas constitucionales se realizan con la anuencia del poder legislativo y de las legislaturas de las entidades federativas, en virtud del principio de rigidez propio de la Carta Magna, lo que significa que es complejo y tardado realizar modificaciones a las normas constitucionales, aunada esta circunstancia a la actual vida política del país, así como a otros problemas de diversa índole que aquejan al Estado mexicano, los cuales merecen especial prioridad para su estudio por Poder Legislativo, **aunado a que esta cuestión tendría que ser materia de otra investigación y análisis, estableciendo sus ventajas y posibles desventajas.**

SEXTA.- Hay diversos sectores de la sociedad mexicana que por virtud de su naturaleza y entorno propios, sufren de problemas muy específicos y

que requieren de un estudio propio. Tal es el caso de las reformas estructurales en el sector energético, en materia laboral, e incluso, el de la nueva Ley de Amparo. No constituye una excepción la situación de los servidores del Instituto Federal Electoral, problema que se circunscribe a la falta de posibilidad de interponer amparo cuando una resolución haya vulnerado una de sus garantías individuales, por un marco legal que se considera insuficiente para tal propósito. Por tanto, es necesario el esfuerzo conjunto y la participación de esos sectores de la sociedad mexicana que padecen diversas problemáticas, para que se encuentren soluciones viables, pero es imprescindible, ante todo, la voluntad del Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFIA

1. ABASCAL José y ACOSTA ROMERO Miguel, "Obra Jurídica Mexicana", ed. 2°. Ed. PGR, México, 1987.
2. ACOSTA ROMERO Miguel, "Compendio de Derecho Administrativo", ed. 2°, Ed. Porrúa, México, 2002.
3. ACOSTA ROMERO Miguel, "Derecho Burocrático Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1990.
4. ACOSTA ROMERO Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso", Ed. Porrúa, México, 1990.
5. ANDRADE SANCHEZ Eduardo, "Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional", Ed. Porrúa, México, 1992.
6. ARELLANO GARCÍA Carlos, "El Juicio de Amparo", ed. 7°, Ed. Porrúa, México, 2001.
7. BRISEÑO SIERRA Humberto, "El Control Constitucional del Amparo", Ed. Trillas, México, 1990
8. BURGOA ORIHUELA Ignacio, "El Juicio de Amparo" ed. 27°, Ed. Porrúa, México, 1990.
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "El Juicio de Amparo", ed. 29°, Ed. Porrúa, México, 1992.
10. CABANELLAS Guillermo, "Tratado de Derecho Laboral", Tomo 1, Vol. II., ed. 3°, Ed. Heliasta, Argentina.
11. CARRANCO ZÚÑIGA Joel y ZERÓN Rodrigo, "Amparo Directo contra Leyes", ed. 2ª, Ed. Porrúa, México, 2002.
12. CARVAJAL Juan Alberto, "Tratado de Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución", Ed. Porrúa, México, 2002,
13. CASTRO Y CASTRO Juventino, "El artículo 105 constitucional", ed. 2ª, Ed. Porrúa, México, 1997.
14. CASTRO y CASTRO Juventino, "El Sistema del Derecho de Amparo", 2° ed., Ed. Porrúa, México, 1997.

15. CORONADO Mariano, "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano", Ed. UNAM, México, 1997
16. COBARRUBIAS DUEÑAS José de Jesús, "Derecho Constitucional Electoral", Ed. Porrúa, México, 2002.
17. DE LA CUEVA Mario, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Ed. Porrúa, México, 1972.
18. DOUGLAS W. Rae, "Leyes Electorales y Sistema de Partidos", Ed. CITEP, Madrid, 1997.
19. ESQUINCA MUÑOA Cesar, "El Juicio de Amparo Directo en Materia de Trabajo", ed. 29., Ed. Porrúa, México, 2000.
20. ESQUINCA MUÑOA Cesar, "Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo", ed.5°, .Ed. Porrúa, México, 2002.
21. EZQUIAGA GANUZAS Francisco Javier, "Iura Novit Curia y aplicación judicial del derecho", Ed. Lex Nova, Valladolid, 2000.
22. FERNÁNDEZ VICENTE Alberto, "Función creadora del juez" Ed. Abeledo Perrot S.A., Buenos Aires, Argentina, 1980.
23. FIX –ZAMUDIO Héctor, "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", ed. 2ª., Ed. Porrúa, México, 2001.
24. FIX ZAMUDIO Héctor, "Ensayos sobre el Derecho de Amparo", ed. 29°, Ed. Porrúa, México, 1999.
25. FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", ed. 42°. , Ed. Porrúa, México, 2002.
26. GALVÁN RIVERA Flavio, "Derecho Procesal Electoral Mexicano", Ed. McGrawHill, México, 1997.
27. GÓMEZ LARA Cipriano, "Teoría General del Proceso", ed. 9°, Ed. Oxford, México, 1996.
28. GÓNGORA PIMENTEL Genaro David, "Introducción al estudio del Juicio de Amparo", ed. 8°, Edit. Porrúa, México, 2001.
29. GÓNGORA PIMENTEL Genaro David, "Ley de Amparo", ed.3°. , Ed. Porrúa, México, 1998.
30. GUDIÑO PELAYO José de Jesús, "Introducción al Amparo Mexicano", ed. 3ª, Ed. Limusa S.A. de C.V., México, 1999.

31. GUERRERO Euquerio, "Manual del Derecho del Trabajo", ed. 2°, Ed. Porrúa, México, 1998.
32. HERNANDEZ MORIN Rafael "Teoría General del Derecho y de la Ciencia Jurídica", Ed. PPU, Barcelona, 1989.
33. HERRAN SALVATTI Mariano y QUINTANA ROLDAN, "Legislación Burocrática Federal" Ed. Porrúa, México, 1986.
34. JUSTINIANO, "Digesto", Tomo I, Edit. Alianza, Pamplona, España, 1968.
35. LARA SAENZ Leoncio, "Derechos Humanos y Justicia Electoral", Ed. TEPJF, México, 2003.
36. MOCTEZUMA BARRAGAN Gonzalo, "Derecho y Legislación Electoral", Ed. UNAM, México, 1999.
37. MONTERO ZENDEJAS Daniel, "Derecho Político Mexicano", Ed. Trillas, México, 1991.
38. NIETO Santiago, "Interpretación y Argumentación Jurídica en Materia Electoral", Ed. UNAM, México, 2003.
39. OROZCO. GOMEZ Javier, "Derecho Electoral Mexicano", Ed Porrúa, México, 1993.
40. OVALLE BENARES Ricardo, "Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México", Ed. UNAM, México, 2002.
41. PEREZ NIETO CASTRO Leonel, "Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional", Ed. Porrúa, México, 1992.
42. PONCE DE LEON ARMENTA Luis, "Compendio de Legislación comentada del Poder Judicial", ed. 2°, Ed. Porrúa, México, 1998.
43. SALVADOR MARTINEZ Maria, "Autoridades Independientes", Ed. Ariel, España, 2002.
44. SERRA ROJAS Andrés, "Ciencia Política", ed. 11°, Ed. Porrúa, México, 1993.
45. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "La Jurisprudencia en México", Ed. SCJN, México, 2002.
46. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Manual del Juicio de Amparo", Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 1994.

47. TENA RAMÍREZ Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", ed.33ª, Ed. Porrúa, México, 2000.
48. TENA RAMÍREZ Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1995", ed. 19ª, Ed. Porrúa, México, 1992.
49. TRUEBA URBINA Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo", Ed. Porrúa, México, 1981.
50. VERGARA TEJEDA José Moisés, "Práctica Forense en Materia de Amparo", Ed. Angel, México, 2000.

- ❖ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo I y II, Ed. Espasa-Calpe, S.A. DE C.V., España, 1999.
- ❖ DICCIONARIO TEÓRICO Y PRÁCTICO DEL JUICIO DE AMPARO, PALLARES Eduardo, ed. 2ª, Ed. Porrúa, México, 1970.
- ❖ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, II, III Y IV. ed. 13ª, Ed. Porrúa, México, 1999.

CÓDIGOS Y LEYES:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, 2002.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. ISEF, 2004.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ed. ISEF, 2005.
- Ley Federal del Trabajo, Ed. ISEF, 2002.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. ISEF, 2002.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ed. Instituto Federal Electoral, 1999.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ed. Instituto Federal Electoral, 1999.
- Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, Ed. Instituto Federal Electoral, 1999.