



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“DERECHO LABORAL ELECTORAL”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANAYA LÓPEZ ISMAEL

ASESOR:

DR. ALFONSO

NAVA



MÉXICO D.F.

2005

m 349623





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

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

P R E S E N T E.

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **ISMAEL ANAYA LOPEZ**, con número de cuenta 99599469, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **"DERECHO LABORAL ELECTORAL"**, bajo la dirección del Dr. **ALFONSO NAVA NEGRETE**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El suscrito revisó la referida tesis; considerando que reúne los requisitos correspondientes, por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, C.F. a 27 de septiembre 2005.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO

LIC. PORFIRIO MARQUET GUERRERO
Director del Seminario

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

c.c.p.-Seminario.

c.c.p.-Alumno.

DEDICATORIAS

¿A quién dedico esta tesis? No es una pregunta superflua, por el contrario es de especial importancia. En el sendero de la vida existen tantas personas a quien agradecer, pero también muchas a quien ofrecer disculpas. La mayor parte de las veces los dos grupos coinciden y por eso a ellos ofrendo este vademécum.

En primer lugar, a ti Jesús, amigo inseparable de mi pasado, presente y futuro. Por llevarme tantas veces abrazado y, en muchas ocasiones, cargado en tus brazos. Muchas gracias por la vida, por sus alegrías y sus penas, por los momentos malos y por los tiempos buenos, muchas gracias por el destino obsequiado, por la familia amada y bendecida, por los amigos buenos y por los enemigos que me invitan a amarlos. Correspondo tu infinito amor con las posibilidades del mío.

Por otra parte, lamento de todo corazón las veces que por ignorancia, negligencia, soberbia y la poca fe de mi espíritu te haya negado, y por esas ocasiones que un falso ateísmo hizo dudar de tu existencia

En este sendero que menciono, ir caminando a tu lado ha facilitado sus agrestes rumbos. Gracias Dios, Jesús mío, por permitirme llegar a este momento con las personas a las que quiero y que me quieren. Para ti, principalmente, esta tesis.

No sé cómo paso ni sé cómo se conocieron. A lo mejor fue uno de esos milagros inexplicables de la vida o tal vez la propia voluntad de Jesús. Ustedes son los responsables y los meritorios, con la gran ayuda de Dios, de formar una familia amorosa, feliz, unida, saludable y plena en todos sus sentidos. Los amo de la misma forma que ustedes lo hacen. Para ustedes esta dedicada mi vida y mis esfuerzos. Nunca podré pagarles material ni espiritualmente lo mucho que han hecho por mí. Agradezco los muchos años que se han amado. Les agradezco por hacerme y hacer a mis hermanos personas de bien y por seguirme viendo como un “chiquillo” indefenso, siempre necesitado de ustedes. Doy gracias a Dios por ser el hijo de Silvano Anaya Hernández y de Tomasa López Torres. A ustedes papás mi amor como hijo, mi respeto como alumno en las enseñanzas de la vida, y mi agradecimiento por darme la existencia.

Al mismo tiempo, les ofrezco perdón y disculpas por todos aquellos momentos que falte a su palabra. Lamento mis etapas de rebeldía y las lagrimas que han derramado por mí. Siento haberles reprochado algo y les ofrezco disculpas por tantos años de esfuerzos y sufrimientos para darme estudios. Ahora yo trabajaré para ustedes. Los amo papá y mamá.

No nací solo. Cuando vine al mundo contaba ya con amigos que me fueron abriendo las puertas. Acompañaron mis primeros pasos y han estado conmigo en las buenas y en las malas. Compañeros de juegos y fantasías. Amigos de sangre, compartimos a los mismos padres y las mismas dichas y desdichas de la vida. Hermanos, gracias por soportarme, gracias por enseñarme, gracias por los consejos y las comprensiones. No me imagino una vida sin ustedes. De cada uno he aprendido y he tomado características y formas de ser. De cada uno me siento completamente orgulloso. A pesar de lo imperfectos que somos, tienen una virtud que los hace únicos: de verdad son muy buenas personas. A todos y a cada uno les debo algo de mis estudios y de mis felicidades. Quiero compartir los tiempos futuros con ustedes, porque juntos seguiremos siendo la hermosa familia y comunidad que hasta el momento hemos sido. También a ustedes les dedico este momento y los próximos también.

No se me olvida que muchas veces les he faltado el respeto. Lamento no haber seguido sus buenos consejos cuando me los brindaron. Si alguna vez los he lastimado física y espiritualmente, les ofrezco muchas disculpas. A mis hermanos mayores, perdón solo les puedo decir si en alguna ocasión desobedecí sus palabras, estoy seguro que siempre fueron para bien. A ti, hermano menor, perdón si alguna vez no te he brindado mi ayuda. Gerardo, Elías, Sergio e Isaías ustedes son las otras cuatro partes de mi alma. Los quiero.

No quiero ofender a nadie, muchos menos hacer distinciones, tampoco no quiero dejar de hacerlas, simplemente mi agradecimiento por estar en mi vida. No puedo negar las experiencias que he tenido, pero hay tiempos, episodios e historias propias. Era un plan original brindarles una dedicatoria particular, pero hubiera sido injusto o yo hubiera sido injusto nuevamente, con el alto peligro de volver a dañar a alguien. Cada quien es diferente y no quiero hacer punto de comparación, porque posiblemente no lo habría, simplemente les manifiesto que todo lo que sucedió, sucede y sucederá, no podrá apartar el enorme cariño que siento. Ante todo son mis amigas, desde luego amigas muy especiales. Me gustaría que las cosas fueran diferentes, en las que nadie saliera dañado. Sólo Jesús sabe que no actúe de mala fe y mucho menos con el propósito de herir. Inmerecidamente he pasado buenos momentos con ustedes, por ello espero que el futuro les depare lo mejor posible, que hallen la felicidad y aquello que tanto han buscado.

Lamento las heridas, las lagrimas y los recuerdos dolorosos, pero como dijera Nietzsche. "Aquello que no nos destruye nos hace más fuertes", seguro estoy que de las cenizas emprenderán el vuelo hacia lo más alto del cielo y que como el fénix volverán a nacer. Para ustedes.

Amigos no de sangre pero también hermanos. Con ustedes he compartido otros momentos y otras vidas. Dios me los puso en el camino para aligerarnos la carga y para apoyarnos. Sólo el tiempo y el momento exacto hicieron posible hallarnos en la infinitud del mundo. Hombres y mujeres hemos formado un grupo muy grande. Eduardo, Rodrigo, Miguel, Beatriz, Adrián, Alejandro, Sergio, Fátima, Blanca, Adriana, Lorena, Claudia, Humberto, Sofía, Francisco, Dulce, Lorena Carbajal, Olivia, Ángeles, Carla, Isabel, Maribel, Francisco Villegas, Alejandro Olvera y a los muchos que se me han olvidado pero que los llevo en mi corazón, el conocerlos ha sido un motivo más en la vida. Su apoyo en todo momento y lugar han forjado también mi modo de ser. Gracias por escucharme cuando lo necesite, gracias por estar ahí cuando más solo me sentía, gracias por ser también ejemplos a seguir. Si en alguna ocasión les he fallado en la amistad, lo siento mucho.

A todos aquellos que con su esfuerzo y lucha permitieron que se siga hablando hoy día de una Universidad pública, gratuita y de calidad. Casi un año de batalla física e intelectual. A los miembros del Consejo General de Huelga de la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes inocente pero también valerosamente siguieron sus sueños e ideales para defender a su patria y Universidad. A su vez, a los hermanos del color de la tierra, aquellos indígenas guerreros por la dignidad histórica del pueblo mexicano, para aquellos que nos hicieron recordar que hay mexicanos excluidos por sus hermanos, por penetrar en la conciencia de la sociedad y lograr rememorar de donde venimos y a donde vamos. Gracias Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Al mismo tiempo lamento no haber tenido la suficiente fe en ustedes, en sus movimientos y por no haberlos apoyados con mi esfuerzo. Mi labor hubiera sido insignificante pero solidaria con sus ideales.

Mi segundo hogar. Espacio de tranquilidad, conocimiento y diversión. Centro del saber y aprendizaje. ¡Oh, mi Universidad!, ¡oh, mi Facultad de Derecho! Tus maestros moldearon parte de mi educación y otros (Alfonso Nava Negrete, Alfredo Sánchez Alvarado, Rolando Tamayo y Salmorán, Alejandro Rodiles Bretón, Flavio Galván Rivera y Norma Inés Aguilar León), de manera especial, inspiraron mi espíritu. Todos ellos forman parte de ti. Todos ellos y yo les debemos tanto. Juntos y muchos formamos, somos y creamos a la Universidad de nuestro México.

INDICE

	PAG
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO I	
HISTORIA.....	1
1.1 Evolución de las relaciones laborales entre el:	2
A) Tribunal de lo Contencioso Electoral y sus trabajadores.....	2
B) Tribunal Federal Electoral y sus trabajadores.....	10
a) Las reformas constitucionales de 1990.....	15
b) Las reformas legales de 1990.....	19
c) Las reformas constitucionales de 1993.....	25
d) Las reformas legales de 1993.....	30
1. Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral.....	36
C) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores.....	45
a) Las reformas constitucionales.....	47
b) Las reformas legales.....	53
1.2 Evolución de las relaciones laborales entre:	55
A) La Comisión Federal de Vigilancia Electoral y sus trabajadores.....	55
B) La Comisión Federal Electoral y sus trabajadores.....	57
C) La Comisión Federal Electoral de 1973 y sus trabajadores.....	59
D) La Comisión Federal de 1977 y sus trabajadores.....	60
E) La Comisión Federal Electoral de 1986-1987 y sus trabajadores.....	61
F) La reforma de 1990. El Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.....	64
G) La reforma de 1996. El inicio del vigente derecho laboral electoral en el Instituto Federal Electoral.....	75

CAPITULO II

LA REALIDAD LABORAL EN LOS ORGANISMOS ELECTORALES. EL PROBLEMA DE LA INEXISTENCIA DE UN DERECHO LABORAL-ELECTORAL.....	79
--	----

2.1 Las condiciones de trabajo en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	82
A) Inexistencia de un Derecho Laboral- Electoral.....	82
B) Derechos mínimos en el trabajo.....	91
C) Sindicato de trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ¿Separación o integración al Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación?.....	100
D) La negociación colectiva de las condiciones generales de trabajo.....	110
E) Solución de conflictos laborales. El proceso laboral electoral.....	116
2.2 Las condiciones de trabajo en el Instituto Federal Electoral.....	134
A) El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.....	135
B) Derechos mínimos en el trabajo.....	149
C) Sindicato de Trabajadores del Instituto Federal Electoral.....	161
D) La negociación colectiva de las condiciones generales de trabajo.....	178
E) Solución de conflictos laborales. El proceso laboral electoral.....	181

CAPÍTULO III

LA TEORÍA BUROCRÁTICA ELECTORAL.....	203
3.1 El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el paradigma de la regulación jurídica laboral.....	205
3.2 El párrafo segundo, base tercera, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: ¿es una excepción a lo establecido en el artículo 123 del mismo ordenamiento fundamental?.....	222
3.3 El artículo 99 constitucional: posible antinomia constitucional con el artículo 123 y teoría de una auto-referencia de excepción.....	238

3.4 La sujeción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral al artículo 123, base "B", de la Carta Fundamental.....	258
3.5 La inconstitucionalidad del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. La naturaleza jurídica de dicho ordenamiento.....	269
3.6 El Juicio de Garantías y las sentencias laborales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	278

CAPÍTULO IV

POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA ACTUAL.....	316
4.1 Un tema ya tratado: el artículo 123 constitucional sin apartados.....	317
4.2 La reforma de los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para no dejar duda de la sujeción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral, al artículo 123 del ordenamiento fundamental.....	324
4.3 Una Ley Federal del Trabajo.....	331
4.4 La organización de los trabajadores de los organismos electorales para la defensa de sus derechos.....	337
4.5 Un Estado respetuoso de la Ley Fundamental y sus ordenamientos secundarios.....	341
CONCLUSIONES.....	345
BIBLIOGRAFÍA.....	377

INTRODUCCIÓN

Hace algunos años, en el ingreso a la carrera de leyes, el mundo normativo se abría solamente como un nuevo campo del saber humano. Hoy, por el contrario, y es lo que pretende reflejar la presente tesis, se ha convertido en una pasión por la jurisprudencia y constante mejoramiento de la sociedad por medio del Derecho.

Educado en la doctrina positiva, sobre todo instruido en los libros del maestro Rolando Tamayo y Salmorán, descubrí la importancia de la consolidación de una verdadera Ciencia del Derecho, ajena de toda intromisión moral, política, ideológica o no acorde a lo que la propia jurisprudencia exige y requiere. Así, la formación del abogado estuvo encaminada por comprender al Derecho exclusivamente por lo que es: una norma jurídica.

Por lo tanto, esta tesis pretende responder a ese criterio doctrinal. Si se ha o no logrado corresponde decidirlo a los lectores de la presente. De antemano se ofrece una disculpa por los errores que se pueda hallar en ella, así como tolerancia a un principiante en la creación doctrinal de nuestra querida ciencia.

El por qué de la tesis o del tema obtiene una fácil respuesta. En el mundo, ya sea directa o indirectamente, no existe ser humano que no preste un servicio a otro. En este sentido, sin importar el status cultural, económico y social, todos los pobladores de este hermoso

planeta azul son trabajadores. No obstante, hay de trabajadores a trabajadores. Una de las clases más perjudicadas a lo largo de la historia humana, desde Egipto hasta nuestros días, pasando por diferentes niveles como la esclavitud, la servidumbre y la explotación social, ha sido precisamente la clase trabajadora: aquel elemento humano que con su esfuerzo intelectual y físico permite crear la riqueza de las naciones. El cariño a la clase laboral fue inculcado por otro insigne maestro de la Facultad de Derecho, Alfredo Sánchez Alvarado, quien con la pasión por el tema demuestra siempre un verdadero interés y amor por ese grupo social desprotegido.

A partir de las enseñanzas del maestro aludido en último término, llegue al convencimiento pleno que el Derecho es un instrumento de protección en las relaciones de subordinación, es un límite al proceso de selección natural donde el más fuerte devora al más débil. En este sentido, la Constitución, nuestra carta fundamental de 1917, representa la consolidación de una aspiración social de todos los sectores de la población, es decir, la protección jurídica del pueblo, elemento humano del Estado.

Este es la primera razón, si se quiere decir de causa emotiva, que originó la realización del presente trabajo. Otra justificación fue la relativa a mi centro de labores. Como cualquier otro ser humano, laboro todos los días en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lugar donde la experiencia, bien podría ser intuición, en el sentido dado por Kant, me permite observar una serie de hechos y situaciones no acordes con las enseñanzas del Derecho del Trabajo

aprendido en la escuela. Por tales razones, dichas anomalías, si se me permite tal término, las he vivido y sufrido en carne propia aún sin saber si ha sido voluntaria o involuntariamente.

Desde luego, sufrir por el trabajo es un mal necesario. Sin embargo, las tendencias conceptuales de hoy en día, en lo que se refiere al Estado, se han encaminado en dos vertientes antitéticas: a) las que pugnan por un Estado social y b) el Estado representado en su características más liberal, en donde sigue siendo el individuo la figura central. Esto me orilló a interrogarme sobre la situación fáctica prevaleciente en el organismo jurisdiccional electoral y de aquí se desprendería el tercer motivo de la tesis.

Sobre dicho punto, interrogarme sobre la situación laboral del Tribunal Electoral me obligaba al mismo tiempo el estudio de la normatividad constitucional y legal aplicable a dicho órgano del Poder Judicial de la Federación. La sorpresa fue mayúscula al descubrir, desde mi particular punto de vista, una serie de inconsistencias normativas halladas tanto en nuestra Ley Fundamental y los ordenamientos secundarios a ella. ¿Qué errores habían cometido los legisladores, los supuestos representantes del pueblo y de las entidades federativas, en las reformas del año de 1996? Esta era mi primera pregunta a responder. Sin embargo, la curiosidad, concebida aristotélicamente, encamino mi búsqueda por ambiciones mayores y más allá del Tribunal Electoral.

Era necesario a la vez estudiar el otro organismo electoral, encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procedimientos electorales federales, a saber: el Instituto Federal Electoral. Este organismo autónomo tiene sus propias peculiaridades. El primero consiste en determinar si, por ser un organismo autónomo se encuentra exenta de lo establecido en el artículo 123 constitucional. Era necesario estudiar a este organismo por la simple razón de que las leyes federales así como nuestro propio texto constitucional, de acuerdo con una u otra interpretación, pueden dar lugar a violaciones flagrantes a las garantías y derechos sociales de los trabajadores.

Además, abarcar los dos organismos electorales federales se hizo necesario para comprender o abarcar una nueva rama del Derecho: el Derecho Laboral Electoral. Desde nuestro particular punto de vista, este Derecho esta presente de manera positiva en nuestro sistema jurídico; sin embargo, tal y como se observará en el desarrollo de la presente obra, nuestra pretensión va encaminada por la desaparición de la rama jurídica mencionada, por las razones expuestas al interior del trabajo.

¿Cuál es la razón de redactar un texto cuyo propósito es ser obsoleto con el transcurso de los años? Toda obra humana debe estar encaminada por fines determinados. El Derecho es una obra humana, cuyo propósito fundamental es determinar la conducta de las personas en un específico sentido, a fin de arraigar en la conciencia de los individuos los actos que son considerados como correctos, sin violentar los derechos de terceros y cumpliendo las obligaciones

contraídas. Es cierto, no podemos prescindir totalmente del Derecho, pero si podemos hacerlo menos "extenso" y dejar al adecuado comportamiento de las personas las relaciones sociales por haber.

Además, si bien la presente obra tiene como último destino desaparecer, nosotros no podemos determinar cuando este suceso pueda acontecer. No sabemos si en una semana, un mes, un año, una década, *et sit cetera*, las propuestas y críticas realizadas puedan surtir efectos; mientras tanto éstas permanecerán intocables, presentes, siempre vivas en un texto modesto, sencillo y siempre a la espera de ser leído cuando la conciencia de los legisladores sea despertada en aras del beneficio colectivo de los trabajadores electorales.

Por otra parte, las críticas realizadas en el texto de la tesis responden a una exigencia moral por la verdad. Expresarla requiere de un verdadero valor, no es fácil comunicarla sobre todo cuando uno mismo puede resultar perjudicado. Sin embargo, de cualquier forma siempre será necesario decirla. Asumir las consecuencias de las palabras y aceptar los inconvenientes aparejados es una aportación del mi asesor de tesis, el maestro Alfonso Nava Negrete, quien siempre ha inculcado el deseo por convertirme algún día en un verdadero abogado, posteriormente un jurista y finalmente en un Filósofo del Derecho. Para lograr estos objetivos siempre debe hablarse con la verdad, para con uno mismo así como para con los demás. Por lo anterior, la tesis es una crítica a las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto a las violaciones existentes en estos dos

organismos. Tener cariño por una institución, en este caso el organismo jurisdiccional donde laboro, no implica un impedimento para criticar a dicha institución. Por el contrario, la crítica va encaminada precisamente al mejoramiento del Tribunal así como de sus relaciones laborales. Haciendo una analogía con el Estado, en este caso con el mexicano, que sus pobladores hablen críticamente de sus leyes, de sus gobernantes o de sus instituciones no implica que tales pobladores no sientan el arraigo, la identidad y el cariño por su país; sino que, contrariamente a esta situación, las críticas son porque aman a su nación y por ello desean su mejoramiento.

¿Con qué fundamento está sostenida la tesis? Desde luego teníamos que partir en un primer momento de la experiencia misma para después analizar los textos legales. De igual forma, se consultó las obras de los autores que por determinadas cuestiones fueron considerados necesarios y que aportaron los elementos necesarios, no sabemos si suficientes, para abarcar el trabajo. No escapa la jurisprudencia de la Corte, del Tribunal Electoral y de los Tribunales Colegiados, aceptando unos, rechazando otros. En este sentido, las interpretaciones de los órganos jurisdiccionales son también sujetos a un análisis y crítica. Debemos recordar que la hermenéutica e interpretación no es una sola. Existen diversos criterios por medio de los cuales se puede interpretar la ley y, dependiendo de la persona y el método aplicado, se puede llegar a conclusiones diferentes respecto a un mismo texto. Desde mi punto de vista, algunas interpretaciones realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son erróneas y por eso han sido rechazadas. Al momento de criticar una

tesis o una jurisprudencia se pensó en lo siguiente: “¿la interpretación realizada por la corte será la correcta?” Uno de los problemas de la jurisprudencia es la naturaleza implícita de verdad que se le otorga. En un primer término, no se aceptan algunas interpretaciones como verdaderas por diferentes razones adoptadas en el desarrollo del trabajo, las cuales también están sujetas al criterio del amable lector.

La investigación no fue sencilla. Dividir las horas de labores, las cuestiones académicas y la realización de la presente tesis implicó serios esfuerzos por lograr un buen trabajo. En él se podrá indagar el origen o comienzo (es decir, un punto o apartado histórico) de las relaciones laborales de los organismos electorales, partiendo siempre de la fuente primaria y no de elementos secundarios que pudieran oscurecer la investigación. Así mismo, era necesario balancear todo elemento fáctico y, en este sentido, el segundo capítulo cumple con tal propósito. Por otra parte, el tercer capítulo responde a la inquietud de la jerarquía constitucional para sopesarla frente a todo cuerpo jurídico secundario a ella. Por último, existe un apartado de propuestas que, para no complicar más el tema, éstas se tornaron sencillas y lógicas conforme a lo desarrollado al interior de la tesis.

¿Cuáles son los frutos obtenidos por mi parte y aquellos que pueda obtener cualquier lector? Sin lugar a dudas aprendí, pues el aprendizaje fue siempre uno de los motivos de la tesis, que una normatividad debe estar encaminada a igualar a los desiguales y no hacer desiguales a los desiguales. Los trabajadores, sin importar a quien presten su servicio, se encuentran en una situación de

subordinación frente al patrón y frente al Estado. Por tal motivo, la normatividad no debe favorecer divisiones entre las clases sociales, en este caso la trabajadora, sino fomentar la unión entre los miembros del grupo para una mayor cohesión de la sociedad misma. Actualmente, el derecho laboral está difuminado en diversos ordenamientos que dividen a los trabajadores diferenciándolos mediante diversos criterios: trabajadores ordinarios, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores electorales, trabajadores de base y de confianza, *et sit cetera*. Desde luego, esto no era la aspiración del Constituyente del 17, clara expresión del sentimiento social de la época.

En este sentido el lector, como en su momento yo lo hice, descubrirá la importancia del Derecho como instrumento homogenizador de los grupos sociales. Que las distinciones jurídicas, salvo excepciones debidamente justificadas, no tienen razón de ser. El Estado social de Derecho es una pretensión jurídica, no moral, para hacer del Estado el encargado de proteger a las clases más desfavorecidas igualándolas en todos los sentidos, sin hacer distinción entre la misma población.

De igual forma aprendí que todo trabajo de investigación debe reunir la objetividad necesaria para que tenga validez plena. ¿Cómo separar la subjetividad en una tesis? Si bien es difícil, no es imposible. Para lograrla es necesario allegarse de instrumentos objetivos, es decir, aquellos que por su naturaleza no dependen de un valor otorgado por la persona. Así, los primeros elementos objetivos encontrados son los cuerpos jurídicos (leyes, códigos, tratados, doctrina y jurisprudencia) de los cuales al formar parte del lenguaje del Derecho se torna

indispensable su interpretación. ¿La interpretación puede ser subjetiva? Sí, siguiendo determinados criterios de Hart, Raz, Tamayo y Salmorán y los filósofos analíticos y positivos del Derecho. Por tal razón, nuestra interpretación de los elementos objetivos está determinada por nuestra propia peculiaridad existente. Siguiendo a Nietzsche, uno de los principales hermeneutas, llegamos al convencimiento de que la jurisprudencia, en el sentido de ciencia jurídica, debe ser interpretada tratando de descubrir el sentido metafórico de las palabras, olvidarnos un poco de los conceptos que han sido arraigados en la conciencia de los abogados y volver a los significados originarios del vocabulario jurídico que, desde luego, tiene sus inicios en el propio lenguaje ordinario de la sociedad.

Lenguaje y metalenguaje son el principal instrumento. La ciencia del derecho proporciona el metalenguaje, mientras que la norma jurídica contenida en diversos ordenamientos otorga el lenguaje y el vocabulario a estudiar. Por lo tanto, el lector junto conmigo aprenderá la importancia de la interpretación para el Derecho.

La nueva ética, como bien lo es la Ética del Discurso (Apel y Habermas como sus máximos exponentes), la Ética de la Liberalización con Dussel, así como las posturas de la *alteridad* con Emmanuel Lévinas y las doctrinas de Paul Ricoeur, nos proporcionan una idea sobre como construir el Derecho del mañana. La **inclusión** de los otros (en este caso los trabajadores) y el **reconocimiento** de sus derechos son los elementos esenciales para entablar un **dialogo** entre las diferentes partes a las que les afecta una determinada

norma, no solo moral, sino inclusive jurídica. Es cierto, los trabajadores deben empezar por abrirse espacios hacia su inclusión plena en la sociedad, deben luchar nuevamente por el reconocimiento de clase social desprotegida frente al capital y frente al Estado mismo y, por lo tanto, deben de proporcionar los argumentos necesarios por virtud de los cuales se puedan crear las normas jurídicas que les involucren directa e indirectamente. Si bien estos elementos se han tornado necesarios y, en cierto sentido, una obligación de los trabajadores, la contraparte no escapa a esta idea y, al ser también los constreñidos por las normas laborales, los patrones y el Estado deben de ver a sus servidores dignamente por el solo hecho de formar parte de la naturaleza humana, así como de participar con ellos en el dialogo y comunicación de la comunidad comunicativa.

Para tal dialogo es necesario establecer, en un primer término, cuales son los elementos jurídicos que actualmente podemos considerar como excluyentes y discriminatorios de una situación particular, en este caso, lo relativo a las relaciones laborales de los organismos electorales. Una vez identificados dichos elementos, lo cual pensamos que se ha logrado con la presente tesis, los trabajadores "electorales" estarán en una mejor condición y en una situación equilibrada para poder plantear las posibles correcciones a los problemas de hoy. Precisamente, la tesis pretende ser una posible respuesta y corrección a las anomalías existentes en los derechos y garantías sociales y laborales de los servidores de los institutos electorales de la Federación. Sin embargo, no pretende ser una respuesta única, mucho menos implantar una verdad que todavía no es discutida; por el

contrario, esta tesis también está sujeta, como todo trabajo académico, a la discusión y comunicación entre los diferentes sectores de la Ciencia del Derecho. Así, respondiendo nuevamente a nuestro criterio ético, la tesis debe también entrar al juego de la comunicación de la sociedad y al argumento que pueda proporcionar todas las personas directamente afectadas.

En este sentido, el presente trabajo es una invitación al debate académico, doctrinal y jurídico. Es cierto, será imposible que llegue la tesis a un número amplio de lectores; sin embargo, no obsta que un buen esfuerzo deje de dar frutos para los pocos lectores de la obra. Entre ellos puede dar inicio un dialogo por demás interesante, que sea el comienzo para un cambio, porque solo es posible transformar la realidad social y jurídica cuando varios integrantes de la propio comunidad se han percatado de la situación incoherente. Una de las esperanzas, deseos o anhelos es precisamente la transformación de la concepción jurídica que actualmente se tiene de los organismos electorales. Es cierto, su función es importante. Menospreciar su labor sería cometer un error, no reconocer que unas elecciones democráticas son indispensables en la concepción del moderno Estado de Derecho sería demagogia. La democracia electoral, una de tantas democracias posibles, debe estar garantizada por medio del propio Estado. Por tal motivo, la existencia de organismos electorales independientes, ajenos de toda tendencia política, transparentes en la preparación de las elecciones y en la resolución de los conflictos pre y pos electorales, así como los que surjan durante el desarrollo del procedimiento electoral, resulta indispensable para garantizar la

existencia de Estados democráticos. Sin embargo, es necesario proporcionar el debido lugar que les corresponde, no ajenos a la normatividad del Estado y por lo tanto sujetos al Derecho mismo. Los organismos electorales no revisten una calidad especial que las exente de las disposiciones comunes, para el caso el relativo a la materia laboral, sino que por el contrario deben ser los primeros en orientar el sendero de la democracia no solo en el ámbito político sino también en lo social, económico, educativo, laboral y en la impartición de justicia. Por ello, será necesario una nueva concepción de los organismos electorales para contemplarlos en su verdadera esencia: organismos del Estado sujetos invariablemente al Derecho y por ello compartiendo una misma finalidad, a saber: la protección y el beneficio de su pueblo en todos los niveles, esto es, en lo individual y en lo colectivo.

En la época de hoy, justo cuando el imperialismo colonial parece resurgir y volverse sistema universal de las potencias del dinero, de los ejércitos y de las guerras es necesario orientar el Derecho a la consecución de nuevos fines y retos. La economía global quiere inculcar nuevos paradigmas donde los derechos de las personas, incluyendo los laborales, sean dejados a un lado privilegiando siempre los beneficios del capital y del interés, donde la deshumanización sea una cuestión común de todos los días e indiferente ya en la conciencia de los seres humanos. Por ello es necesaria una re-indignación. Volver a darle a los derechos individuales y colectivos el justo valor que se merecen. Proporcionar nuevamente a todos los pobladores del planeta esa calidad de vida digna, solo posible si las personas vuelven

a percatarse de la solidaridad entre todos los individuos. La re-indignación es una vuelta a ver a los pobladores del mundo como elemento primordial, una especie de antropocentrismo tendiente al mejoramiento de la vida.

Una característica necesaria de la vida digna está centrada en el trabajo. Los centros laborales no pueden conculcar los derechos de sus trabajadores, pues ello implica la violación de la vida digna de la que hablamos. Es cierto, el trabajo a nivel mundial ha disminuido en virtud de dos principales razones: a) la automatización de la producción, cada vez más creciente a partir de la invención de la maquina y b) el aumento excesivo de la población, el cual en un determinado momento provoca una oferta de trabajo mayor a la demanda del mismo, ocasionando con ello severos problemas de desempleo. Sin embargo, el desempleo no debe ser justificante ni mucho menos excusa para flexibilizar las relaciones de trabajo. No debe servir de pretexto para incrementar las jornadas, disminuir los salarios, quitar derechos y aumentar obligaciones. A los problemas se les debe hallar soluciones, respuestas plausibles donde los intereses estén equilibrados a las pretensiones de cada sector. Así, para situarnos en el caso de esta tesis, los trabajadores electorales no deben sufrir las violaciones por el hecho, pretexto, justificación o excusa de la democratización de la sociedad, pues en primer lugar, violentar los derechos laborales de sus servidores es una forma de anti-democracia.

Como se habrá percatado el lector, la presente introducción está repleta de aspiraciones, deseos y buenas intenciones de su servidor. Si lo hice así fue de manera intencional. Me he esforzado en seguir un criterio positivista en el desarrollo de la investigación. No apartarme de esa línea de trabajo ha sido la pretensión. Pero ¿acaso soy un ser humano exclusivamente positivista?, ¿dónde quedan el aspecto ético y moral de lo que me gustaría que fuera la sociedad?, ¿cómo puedo hablar de justicia y de equidad sin tener en claro en mi conciencia y mente aspectos estrictamente morales, emotivos, indudablemente, ligados al Derecho?, ¿puede la norma jurídica reflejar cabalmente los sentimientos, pensamientos y deseos de las personas?, ¿acaso por justicia podemos entender lo contenido solo en la norma jurídica?

Desde luego, existen factores que se alejan y escapan de la norma jurídica. Sin embargo, ¿cómo lograr un equilibrio entre la línea de investigación y las aspiraciones morales? La única forma hallada ha sido este método. Dedicar la introducción a mis inquietudes espirituales y filosóficas. En alguna ocasión, meditando sobre las profesiones, descubrí que la ciencia jurídica me apasionaba, que me proporciona una verdadera satisfacción espiritual. Pero he descubierto que el Derecho sin Filosofía se queda en un lenguaje normativo sin aspiración alguna, por ello esta introducción solo tuvo como propósito hacer interesante la presente obra a los ojos del lector. Expresado así mis ideas, fundamentalmente ideológicas, he realizado un verdadero desahogo jurídico. No podía callar mi visión del mundo y como me gustaría que éste fuera. Así, realizado esto, el amable lector está en

aptitud de leer la tesis, con una idea vaga sobre la filosofía oculta de la obra.

Finalmente, aunque la materia laboral es de sumo agrado debo citar a Michael Walzer: “A diferencia del dinero, el cargo, la educación y el poder político, el tiempo libre no es un bien peligroso. No puede ser convertido con facilidad en otros bienes, no puede ser utilizado para dominar otras atribuciones.” Efectivamente, no debemos olvidar lo más importante de la vida, la cual no se reduce a una horas de trabajo, de sueño, de comida, *et sit cetera*; lo más importante de ella es la de ser vivida, apreciarla con todos sus sufrimientos y placeres, saber que el hombre es Tierra y la Tierra es hombre, glorificar la existencia y apreciar cada momento de ella.

11 de noviembre de 2004

Ismael Anaya López

C A P Í T U L O I

HISTORIA

Historia, ¿para qué? Numerosos teóricos han dedicado esfuerzos importantes para resolver esta cuestión, creando un sinnúmero de especulaciones, tesis y conclusiones que, entre ellos mismos, no acaban de convencer. Desde luego, no es labor nuestra el responder a esta pregunta de un modo tajante, pues sería absurdo tratar de hacerlo en un espacio que no corresponde y en un lugar tan sencillo como lo es una tesis. Sin embargo, tampoco tratamos de escapar al compromiso de darle su finalidad y utilidad mas trascendental, a saber: el conocimiento.

Todo trabajo de investigación debe incluir necesariamente un capítulo de historia. Solo por medio de ella podemos averiguar cuales fueron las circunstancias y causas de los fenómenos actuales, cumpliendo así la historia con el papel que le hemos dado en este trabajo, es decir, el conocimiento. El campo jurídico no escapa de esta situación. En realidad, el Derecho de nuestros días no es más que el Derecho del pasado, solo que evolucionado. Es casi seguro que, en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos de todo tiempo y lugar, se pueda encontrar el antecedente inmediato y mediato de cada una de las instituciones analizadas en el presente.

Sin embargo, no podemos remontarnos en el tiempo de forma indefinida. Por ello, es necesario establecer límites a nuestro campo de estudio. Podríamos ir demasiado lejos, estudiar el inicio de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, analizar los conflictos suscitados desde que surge esta polémica, saber cuáles fueron los hechos y circunstancias que motivaron la creación de tribunales electorales, explorar cuáles fueron los orígenes de la democracia, *et sit cetera*. Con ello, sin duda, aportaríamos conocimientos importantes en esos temas, pero no resolverían nuestro problema inmediato: la evolución de las relaciones laborales entre los organismos electorales y sus trabajadores, por lo menos intención propia de este apartado.

Por lo anterior, nos circunscribiremos exclusivamente a la historia reciente de nuestro país, a partir de la creación de los organismos electorales y, por consecuencia, en la necesidad de éstos por tener servidores públicos.

1.1 Evolución de las relaciones laborales entre el:

A) Tribunal de lo Contencioso Electoral y sus trabajadores

El Derecho Electoral, por lo que respecta a nuestro país, tiene sus primeros antecedentes en los inicios del siglo XIX¹. Sin embargo,

¹ GALVÁN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 2003, p. 79

todavía no se hablaba de la existencia de un órgano jurisdiccional que resolviera los conflictos electorales.

Posteriormente, conforme los años y las décadas seguían su curso, la legislación electoral continuó desarrollándose en nuestro país- A pesar de ello, hizo falta mucho más tiempo para llegar a nuestro objeto de estudio, es decir, la existencia de un órgano jurisdiccional que resolviera los conflictos electorales.

Es hasta el año de 1986² cuando, con una serie de propuestas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República, el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, anunció cambios en la vida democrática del país. medidas para fortalecer la división de poderes y el federalismo³. Desde luego, dichas reformas eran necesarias para el desarrollo democrático del país, tal y como lo viene siendo en nuestros días. Por tal razón, "el 3 de noviembre de 1986, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el 'Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 fracción IV y decimoctavo transitorio, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."⁴

Estas reformas constitucionales tenían diferentes contenidos. Sin embargo, dichas modificaciones, a pesar de su importancia, no serán

² *Idem*

³ BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. *La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral*, en *Evolución histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, p. 163

⁴ *Ibidem*, p. 164

tocadas en el desarrollo o en el cuerpo de la presente tesis, toda vez que no es su objeto de estudio. De lo anterior, puede concluirse que la parte sustancial de tales propuestas de reformas son las referidas al artículo 60 del ordenamiento fundamental, relativas a la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral, encargado de dirimir las controversias que se pudieran suscitar en la materia.

Anterior a la reforma, dicho precepto fundamental establecía que “la Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará con 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos electorales uninominales, designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral; y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido.”⁵

Esta regulación permitía el sistema de autocalificación, toda vez que eran los propios miembros del Congreso de la Unión quienes, una vez suscitado el conflicto, resolvían las controversias relativas a la declaración de validez, computo de la elección y entrega de constancias de mayoría al candidato ganador, cuyo triunfo estaba en cuestión. Este sistema, cabe decirlo, fue objeto de severas críticas por parte de los partidos políticos de oposición, los cuales no se

⁵ Diario Oficial de la Federación, del 22 de abril de 1981

encontraban conformes con el sistema electoral de la época y, mucho menos, con la forma de impartir la justicia electoral.

Ante esto, surgió la necesidad de una tercera reforma al referido artículo 60 constitucional, siendo ésta publicada el 15 de diciembre de 1986, consistiendo fundamentalmente en el establecimiento de un tribunal encargado de dirimir las controversias suscitadas en la materia electoral: el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Así, dicho artículo preceptuaba que “cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas [...] Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además, establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e **instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley**; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y solo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.”⁶

Este organismo jurisdiccional fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. El cual, si bien fue creado con toda buena intención,

⁶ Diario Oficial de la Federación, del 15 de diciembre de 1986

fue criticado por diversos autores y doctrinarios del Derecho, siendo uno de ellos el maestro Ignacio Burgoa Orihuela.⁷

Para apoyar dicha reforma constitucional era necesario la implementación de la ley secundaria, que reglamentara tales reformas y se constituyera con ello un cuerpo jurídico regulador de la materia electoral y, desde luego, del primer Tribunal Electoral. De tal suerte, el 12 de febrero de 1987, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal Electoral que abrogaba a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Dicho Código establecía, en su Libro Octavo, la regulación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, definiéndolo, de acuerdo a su artículo 352, como “el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este ordenamiento”⁸.

Este cuerpo normativo, con un total de ocho Libros y 362 artículos⁹, reglamentó la materia electoral por un breve tiempo. Dentro de su estructura no se encuentran preceptos algunos que, en lo relativo a nuestro objeto de estudio, *esto es* las relaciones laborales entre el

⁷ *Cfr* “Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral”, en *Tricoel*, Unión Gráfica, México, 1988

⁸ Sobre estas características del Tribunal, puede acudir a las acertadas anotaciones de: BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *op. cit.*; ACOSTA ROMERO, Miguel. “Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México”; GONZALEZ SALAS, José Fernando Franco. “El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su función y su futuro”; SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. “Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral”, todos ellos en: Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988

⁹ Posteriormente, el 6 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se adicionó un Libro Noveno al Código Federal Electoral, que regulaba la Elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Tribunal de lo Contencioso Electoral y sus trabajadores, nos permita conocer cuales eran las condiciones de trabajo a que estaban sujetos los servidores públicos del Tribunal.

Solo puede extraerse que el Tribunal, al no ser de carácter permanente, sus trabajadores estaban obligados a prestar sus servicios a partir de la instalación del Tribunal y dejarlo de hacer hasta el término del procedimiento electoral del que se tratara.¹⁰ Ya que puede concluirse que, una vez instalado el Tribunal, éste tenía la necesidad de contar con trabajadores que estuvieran a su servicio, debiendo los mismos laborar hasta el término del procedimiento electoral.

Correspondía al Presidente del Tribunal la facultad para otorgar el nombramiento al personal de trabajo de dicho organismo. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 358¹¹ y 360¹² del Código Federal Electoral. Sin embargo, fuera de estos tres artículos, que solo hacen alusión a los trabajadores del Tribunal de una manera muy escueta, no se encuentran en el referido Código preceptos reguladores de las condiciones laborales, derechos, obligaciones,

¹⁰ Artículo 357 del Código Federal Electoral.

¹¹ Este artículo establecía que: "Para la tramitación, integración y substanciación de los expedientes relativos a los medios de impugnación que deba resolver el Tribunal, su presidente nombrara los secretarios y personal auxiliar que considere necesario. El Tribunal contará, además con un secretario general nombrado también por su presidente, para atender la administración de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del organismo.

¹² Este artículo establecía que: "Son facultades del presidente del Tribunal de lo Contencioso Electoral:

I...,

II...,

III. Nombrar al secretario general, secretarios y al personal administrativo necesario para el buen funcionamiento del Tribunal;

IV...,

prestaciones sociales, forma de contratación y demás prerrogativas y derechos sociales que tenían los servidores públicos de este organismo.

Lo anterior, si bien puede parecer un grave error, en un determinado momento puede explicarse, e incluso ser lógico. Debemos señalar que la existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal fue efímera, además, desde luego, de ser una institución novedosa, su "lapso de vida" correspondió únicamente al procedimiento electoral de 1987-1988, tiempo muy corto como para perfeccionar tanto la legislación como la regulación propia del Tribunal, el cual fue integrado el 29 de mayo de 1987¹³, en todo ese tiempo no se dictó algún Reglamento Interno que regulara el desarrollo de todas las labores del mismo.

Además, una de las primeras tareas por hacer en el nuevo Tribunal, era el relativo a la capacitación de los trabajadores y miembros del organismo "para preparar el **intenso y cuidadoso trabajo realizado por los integrantes del mismo**"¹⁴ En síntesis, el Tribunal fue imperfecto desde su inicio, tanto en su regulación electoral como laboral.

Lo anterior, **esto es la ausencia de una regulación legislativa, es decir una ley federal aplicable al organismo jurisdiccional electoral**, que preceptuara los derechos de los trabajadores al servicio

¹³ Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral federal, Tribunal de lo Contencioso Electoral. México, 1988, p. 7

¹⁴ *Ibidem*, p. 8

del Tribunal, propicio que las condiciones de trabajo, en un determinado momento en la vida de la institución, fueran por demás violatorias de lo establecido en el artículo 123 de nuestra Carta Fundamental, **ya que a pesar de no contar con un cuerpo legal laboral propio para la institución, no implicaba que nuestro máximo ordenamiento jurídico, es decir, la Carta Fundamental, no fuera aplicable para la institución en comento.** Las violaciones a los derechos laborales eran, incluso, expresadas por sus propios mandos superiores; como lo señaló el mismo Presidente del Tribunal, el Doctor Miguel Acosta Romero, en el Informe de Actividades del organismo:

“A partir del día 29 de junio de 1988 y hasta el día 13 de agosto de ese año. El Tribunal vino realizando actividades permanentes, para recibir los recursos de queja de los partidos políticos [...]

Con objeto de concluir el desahogo de los recursos dentro de los plazos que marca el Código Federal Electoral, se hizo necesario en este periodo cubrir jornadas de trabajo de hasta 18 horas diarias, durante los siete días de la semana, teniendo una ocupación de horas-hombre de trabajo, de la siguiente manera::

Esta fase tan intensiva de actividad arroja un total de horas-hombre trabajadas de 66,240 las que divididas entre los 80 integrantes del Tribunal dan por individuo

828 horas, esto equivale, comparativamente, a trabajar 103 días hábiles en jornada ordinaria.”¹⁵

Lo anterior, aunque solo fuera excepcional tales condiciones de trabajo, era por demás violatorio de nuestro ordenamiento supremo, es decir, la Constitución Política. Incluso, el mismo Doctor Acosta Romero, denominó a esta situación como “Guardia Permanente del Tribunal”¹⁶, en clara referencia al trabajo permanente de la institución y, por ello, excesivo para las condiciones propias de la naturaleza humana, pues como bien señaló el mismo autor, solo se contaba con 80 miembros y servidores públicos del Tribunal para realizar todas las funciones, provocando con ello el desgaste físico, emocional y psicológico de los trabajadores del otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.

B) Tribunal Federal Electoral y sus trabajadores

El Tribunal de lo Contencioso Electoral solo fue el inicio para la instauración de Tribunales Electorales en nuestro país. Como todo inicio, dicho organismo surgió con imperfecciones en su estructura, funcionamiento y regulación. Las reformas de 1986 y 1987 fueron un avance importante en la regulación de la materia, sin embargo, no fueron lo suficiente para el contento de los partidos políticos,

¹⁵ *Ibidem*, p. 16

¹⁶ *Idem*

doctrinarios, políticos y juristas que criticaron tanto al ordenamiento electoral como al Tribunal mismo.¹⁷

Por lo anterior, y ante las severas críticas recaídas sobre el organismo¹⁸, surgió la necesidad de reformar al naciente Tribunal Electoral y dotarlo de nuevas facultades, así como de una nueva estructura, funcionamiento y, por ende, de un ordenamiento jurídico mas adecuado para los propósitos que se deseaban alcanzar.

Tal era el interés por la reforma electoral que “en 1989, el Presidente de la República propuso audiencias públicas”¹⁹ para tal efecto. El 9 de enero de ese año, “la Comisión Federal Electoral acordó la creación de una Comisión Especial [...] misma que fue denominada *Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales*. Esta Comisión se encargó de convocar [...] a participar en foros”²⁰ con el propósito de llegar a consensos respecto a las reformas electorales que se debían realizar.

Los puntos tratados en dicha Consulta Pública, consistieron fundamentalmente en los siguientes: a) Derechos políticos y

¹⁷ PEZA MUÑOZ CANO, José Luis De la. *Evolución de la Justicia Electoral en México (1968-1998)*, en: MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (coord.) *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 339

¹⁸ GALVAN RIVERA, Flavio. *Tribunal Federal Electoral. Estructura y competencia*. México, 1994, p. 4 Trabajo inédito.

¹⁹ DÍAZ ORTIZ, Ángel R. “Evolución de los Tribunales Electorales Federales en México”, en *Tu voto es poder*. publicación bimestral. Instituto Electoral del Estado de Colima, año 3, septiembre-octubre 2002, no. 13, p. 5

²⁰ GUTIERREZ LÓPEZ, Roberto y BECERRA GELOVER, Alejandro. *Las reformas electorales en el periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral*, en *Evolución histórica, op. cit.*, pp. 235-236

representación nacional; b) Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales; c) Política y medios de comunicación social; d) Registro Nacional de Electores; e) Organismos, proceso y contencioso electoral; y d) Instituciones Políticas del Distrito Federal.²¹

En lo que respecta a nuestro campo de estudio, las jornadas o consultas relativas a los Organismos, Procesos y Contencioso Electoral, se celebraron los días 29 de marzo, 5 y 12 de abril de 1989. Éstas arrojaron ideas por demás diversas, interesantes e, incluso, ridículas. Algunas de ellas, como la del representante del ya desaparecido Partido Popular Socialista, Martín Tavira Uriostegui, propusieron la desaparición del Tribunal de lo Contencioso Electoral, delegando las funciones que éste venía asumiendo a un organismo supremo formado exclusivamente por representantes de los partidos políticos.²² Esta idea descabellada, como bien sabemos, no prosperó, sin embargo fueron otras que efectivamente sí cumplieron con dicho objetivo.

También, en aquel entonces, se vislumbraba la posibilidad de profesionalizar al Tribunal de lo Contencioso Electoral y su posible integración al Poder Judicial de la Federación, pues como bien lo señaló el Licenciado Federico Reyes Heróles, no existe impedimento alguno para que el Poder Judicial intervenga en la integración del

²¹ *Consulta Pública sobre Reforma Electoral. Memoria 1989*. Tomos I, II, Editado por la Comisión Federal Electoral y la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral. El Tomo III, contiene exclusivamente artículos, opiniones y comentarios referentes a las jornadas y consulta pública realizadas.

²² *Ibidem*, T. II, p. 110

Legislativo.²³ A pesar de ser una consulta muy amplia, donde participaron juristas, políticos, catedráticos, investigadores, diputados, senadores y demás miembros de la clase política del país, fueron pocos los comentarios merecidos a la organización del nuevo Tribunal Electoral que se pretendía crear, es decir, lo referente al régimen laboral de los servidores públicos de este órgano jurisdiccional. Este tema fue nuevamente olvidado, haciéndolo a un lado, conculcándolo en pro de los intereses políticos en juego.

Dentro de los comentarios relativos al tema, destacan los realizados por el Diputado Alberto Perez Fontecha quien, alegando la gratuidad de los servicios electorales, fundamentándose en el artículo 5 de la Constitución, concluyó que “el cargo tan honroso de Magistrado del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral sea honorífico o no retribuido, en congruencia con el Artículo 13 (*sic*) de nuestra Constitución Federal.”²⁴

Anterior a la reforma constitucional, el artículo 5 del ordenamiento fundamental establecía que las funciones electorales y censales tendrían carácter de obligatorio y gratuito.²⁵ Esta regulación

²³ Sus palabras exactas fueron: “... El Ejecutivo y el Legislativo, el Senado, intervienen en la erección del Judicial. El legislativo interviene en la calificación de la elección del Ejecutivo Federal. El Judicial puede entonces intervenir en la integración del Legislativo. El país requiere de un Tribunal de pleno derecho, con las características de toda judicatura (estabilidad, profesionalismo, etc.)...” *Ibidem*, p. 122. Aunque su propuesta solo implicaba que el nuevo Tribunal Electoral calificara las elecciones del Legislativo, y no así las del Ejecutivo, encontramos ya ideas innovadora: integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y lo referente al tema laboral, es decir, su profesionalización.

²⁴ *Ibidem*, p. 257

²⁵ El texto del artículo 5 constitucional, en lo referente a nuestro objeto de estudio, es el siguiente: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos [...] En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y

constitucional provocó críticas severas, pues no se sabía con precisión si los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral debían recibir alguna remuneración por el ejercicio de sus funciones. Si bien, el problema se centro en la remuneración de los Magistrados, los 80 trabajadores del Tribunal se encontraban en la misma situación, o ¿acaso no prestaban, también, una función electoral?

Uno de los argumentos que sirvieron de base para tratar de negar una remuneración a los trabajadores del Tribunal consistió en la no permanencia del mismo, es decir, el Tribunal solo laboraba en un periodo breve: el lapso que transcurría del inicio del procedimiento electoral a su conclusión, esto es unos cuantos meses. Pero, esta situación también se pretendía reformar. Se quería constituir un órgano jurisdiccional permanente, que laborase todo el año. En este sentido, Reyes Heróles señaló que él estaba " [...] pensando en un tribunal en el que los jueces están trabajando de manera permanente, **quizás con una intensidad diferente de acuerdo a la fase del proceso electoral en que se encuentra**, y que se trata de jueces profesionales no por jurados populares que cumplen una función cívica, sino que como servidores públicos desarrollan una función del Estado. Por eso creo que es legítimo, de acuerdo con el Artículo 5°. Constitucional, que se les pudiera retribuir."²⁶ Finalmente, ya en las reformas constitucionales que se hicieron, las cuales abordaremos más adelante, se modificó el artículo 5 de nuestra Carta Política a fin de aclarar tales argumentos.

gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale." Los corchetes y resaltos en negrita son míos.

²⁶ *Consulta Pública. op. cit.*, p. 267. Los corchetes y los resaltos en negrita, son míos.

Lamentablemente, dentro de las jornadas de trabajo que se realizaron en la Consulta, fueron pocos, casi nada, las opiniones vertidas en cuanto a las relaciones de trabajo entre el nuevo Tribunal y sus trabajadores. Incluso, las reformas constitucionales y legales de 1990 no bastaron para colmar tal situación. Tuvieron que pasar otros tres años, esto es en 1993, para que finalmente se incluyera dentro del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo relativo a la materia laboral dentro del Tribunal Federal Electoral

a) Las reformas constitucionales de 1990

Llevado a cabo todo el procedimiento de Consulta, referido en páginas anteriores, se presentó ante el Constituyente Permanente la iniciativa por la cual se reformaban los artículos 5, 41, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 63, 73 y 77 de nuestro ordenamiento fundamental. Siendo de nuestra importancia, especialmente, los artículos 5 y 41 por cuanto se refieren a nuestro objeto de estudio.

Como ya habíamos señalado, el artículo 5 de la Constitución, anterior a esta reforma, hacía suponer que los servidores públicos del Tribunal de lo Contencioso Electoral no debían recibir remuneración alguna, toda vez que dichas funciones, al ser de carácter electoral, tenían que prestarse gratuitamente. Para poner fin a estas discusiones, se decidió reformar al precitado artículo, quedando de la siguiente manera:

Artículo 5°. ...,

La ley...,

Nadie podrá...,

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

El Estado...

Tampoco...

El Contrato...

La falta...²⁷

De esta manera, se dejaba a un lado el problema relativo a la remuneración de los servidores públicos electorales profesionales.²⁸ A su vez, daba pie y establecía la base constitucional para la creación de un servicio profesional electoral, esto es Magistrados y trabajadores dedicados profesionalmente a la materia electoral. Esta reforma, si

²⁷ Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990. Las negritas, son mías.

²⁸ GARAY MORALES, Leonor. ANIMAS SEVILLA. José Alfredo. CONTRETAS CASTELLANOS. Jaime. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comparativo en sus distintas reformas. 1990, 1993, 1994 y 1996.* en *Estudios de derecho Electoral. Tomo I.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala regional Toluca. México, 2000. p. 72

bien resultó benéfica, también traería aparejada una serie de problemas de índole laboral (e.g. ¿cuál sería el régimen laboral aplicable a los trabajadores del nuevo organismo jurisdiccional?, ¿sería necesario una ley que regulará tal aspecto?, ¿se incorporarían los servidores públicos del Tribunal a alguna de las bases del artículo 123 constitucional?, ¿cuáles serían los derechos mínimos laborables de los que gozarían dichos trabajadores?) Como veremos más adelante, esta situación no se aclaró del todo durante la vida del Tribunal Federal Electoral.

Por otro lado, la última ocasión en que había sido reformado el artículo 41 constitucional fue en 1977. Por tal motivo, el Constituyente Permanente consideró necesario modificar tal precepto, adecuándolo a las necesidades imperantes de la realidad política, social y jurídica de los años '90. De esta forma, se introdujo y trasladó al otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, retirándolo del artículo 60 del mismo ordenamiento jurídico-político, al artículo 41, señalándolo simplemente como Tribunal Electoral.²⁹

²⁹ El texto era el siguiente: Artículo 41...

Los partidos...

Los partidos...

Los partidos...

En los procesos...

Los partidos...

La organización...

El organismo público...

De igual manera...

El organismo público...

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero

Con estas dos reformas constitucionales, es decir, con la creación de un servicio profesional electoral (artículo 5 constitucional) y de un Tribunal Federal Electoral (artículo 41 del mismo ordenamiento) surgió de *facto*, más no de *jure*, las relaciones laborales entre el Tribunal Federal Electoral y sus trabajadores, estos últimos conformarían un cuerpo de individuos que laborarían en el organismo jurisdiccional y que, por lo tanto, éste representaría al Estado en su carácter de patrón, toda vez que era el beneficiado de los servicios que ofrecían sus propios trabajadores. Decimos que surgió de *facto*, más no de *jure*, las relaciones laborales entre el Tribunal y sus trabajadores, toda vez que al crearse este nuevo organismo tuvo la necesidad de utilizar la fuerza de trabajo de muchas personas, es decir, de trabajadores. Sin embargo, no se contempló ni se señaló constitucionalmente, cual sería el régimen aplicable a las relaciones de trabajo recién surgidas.

Esta omisión vendría a ser “cubierta” por la legislación secundaria o reglamentaria. Sin embargo, dicha regulación estaba en entredicha, pues no tenía fundamento alguno, constitucionalmente hablando, que le permitiera establecer el régimen aplicable a las relaciones laborales ya comentadas. **Lo que permitía entender, en un determinado momento que dichas relaciones laborales, a falta de omisión legislativa, se encontraban comprendidas por lo dispuesto en la base “B” del artículo 123 constitucional.**

aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74. fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuáles serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.
Los consejeros magistrados.... Las negritas, son mías.

b) Las reformas legales de 1990

Con las reformas realizadas a la Constitución, el Código Federal Electoral necesitaba cambiar y transformarse en un nuevo cuerpo normativo. Así, el 15 de agosto de 1990, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que abrogaba al anterior Código Federal Electoral. Este cuerpo normativo contó con ocho libros y un total de 372 artículos.

En lo que respecta al tema tratado, el Libro Sexto, denominado "Del Tribunal Federal Electoral", reguló lo concerniente al organismo jurisdiccional. Sin embargo, dentro de su estructura y articulado, no se encuentra normado lo relativo a las relaciones laborales entre el Tribunal y sus trabajadores. Define perfectamente, en su artículo 264, lo que es el Tribunal Federal Electoral, señalándolo como "el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad..."³⁰ Sobre las características de dicho tribunal no nos podemos detener en este momento, baste decir que la calidad otorgada como órgano autónomo excitó serios problemas laborales, pues se argumentaba que la Constitución Política no establecía, en su artículo 123, cual sería el régimen aplicable a tales órganos.

³⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Más adelante, en el artículo 266 del mismo ordenamiento, se estableció la competencia de la Sala Central³¹, siendo una de ellas, de acuerdo al inciso f), numeral 1, la de elaborar el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral³², donde, por lógica, debía establecer las condiciones mínimas laborales de los trabajadores al servicio del Tribunal Federal Electoral.³³ Esta facultad otorgada a la sala Central era, sin duda, una facultad materialmente laboral y, por lo tanto, trascendente para nuestro objeto de estudio.

De igual forma, el Presidente del Tribunal, conforme al artículo 275, numeral 1, inciso c), tenía la facultad de proponer al pleno de la Sala Central los nombramientos de los jueces instructores y del Secretario General y nombrar al Secretario Administrativo, así como a los Secretarios y demás personal auxiliar y administrativo de la Sala Central; y, de acuerdo al inciso i), vigilar que las Salas del Tribunal cuenten con los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su buen funcionamiento; además, el inciso k), le permitía vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento Interior. Todas eran facultades de índole laboral, pero que en el respectivo Reglamento Interior no se plasmaron.

³¹ El Tribunal Federal Electoral se integraba por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales cuyas sedes serán, respectivamente. Las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinomiales (art. 265, numeral 1) Continúa el mismo precepto fijando la permanencia de la Sala Central y el carácter temporal de las Salas Regionales (art. 265, numeral 2)

³² Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1991.

³³ Sin embargo, como estudiaremos más adelante, esto no fue así. Es hasta 1994 cuando, con la expedición de un nuevo Reglamento Interior, el Tribunal Federal Electoral preceptuó por fin las relaciones laborales entre él y sus trabajadores.

Solo nos falta mencionar al artículo 282, que reglamentaba la función del Secretario Administrativo. Esta persona era el encargado de los recursos humanos, financieros y materiales para el buen funcionamiento del Tribunal y sus Salas.

Si dentro del cuerpo legal la ordenación inherente a las relaciones de trabajo fue pobre, de la misma forma, las facultades, reglamentación, estructura del Secretario Administrativo dejó mucho que desear, pues los legisladores se limitaron a establecer en un solo precepto una función tan importante.

Cabe destacar puntos importantes contenidos en el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral. En primer lugar, a la Sala Central se le doto, en la fracción V del artículo 11, la facultad de elaborar, aprobar y en su caso, modificar el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral. Consistiendo fundamentalmente en lo ya dispuesto en el artículo 266 del Código Federal Electoral

Por otro lado, al Presidente del Tribunal, conforme a las fracciones X, XI y XII del artículo 12 del mismo reglamento, se le atribuyeron más facultades de carácter laboral. Así, la fracción X estableció que podía "determinar cuando proceda, las guardias que deban cubrir el secretario general, jueces instructores, secretario administrativo, secretarios, actuarios y demás personal de la Sala Central"³⁴. Esto último parece ser el primer antecedente, aunque reglamentario, y por

³⁴ Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1991.

tanto, establecido en un ordenamiento jurídico, de las guardias en el Tribunal. Se ha alegado por mucho tiempo que el Tribunal Electoral, en sus distintas evoluciones, esto es Tribunal de lo Contencioso Electoral, Tribunal Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es un organismo con una naturaleza especial, derivado de la prontitud por la cual se tiene que resolver los asuntos, siendo esta la causa por la que se requiere estar laborando las veinticuatro horas del día. Esta situación, que viene a ser el primer antecedente del trabajo permanente del Tribunal, constituye uno de nuestros puntos mas importantes a tratar en capitulos posteriores, pues establece una clara violación a los derechos sociales que gozan todos los trabajadores, sean estos subordinados a otro particular o al Estado mismo.

Las otras dos fracciones, la X y XI, se refieren a la facultad del Presidente del Tribunal para conceder licencias al personal del Tribunal y para decretar cuando procediera las suspensión de los trabajadores del Tribunal, respectivamente.

Aunque las atribuciones de la Sala Central y las del Presidente del Tribunal eran relevantes para establecer el régimen laboral de los servidores públicos del Tribunal, la función más importante la ostentaba el Secretario Administrativo³⁵. Como señalamos anteriormente, esta función no fue reglamentada con precisión en el Código Federal Electoral, por ello, dicha omisión fue suplida sin mucho

³⁵ Antecedente inmediato del actual Secretario Administrativo

éxito por el Reglamento Interior.³⁶ De tal forma, sus artículos 31, 32, 33 y 34 reglamentaban dicho cargo, quedando como sigue:

Artículo 31. El secretario administrativo tendrá a su cargo la atención de todo lo relativo a los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral.

Artículo 32. Para el cumplimiento de las funciones a las que se refiere el artículo anterior, la secretaria administrativa estará integrada por dos coordinaciones:

- a) Coordinación administrativa; y
- b) Coordinación financiera.

Artículo 33. Corresponde a la coordinación administrativa:

- I. Administrar los recursos humanos y materiales para atender las necesidades del tribunal, conforme a las políticas, normas y procedimientos establecidos;
- II. Llevar a cabo las actividades necesarias relacionadas con el reclutamiento, selección, nombramiento y control del personal, de acuerdo con las normas establecidas al efecto;
- III. Formular el anteproyecto...;
- IV. Tramitar la ...;
- V. Llevar el inventario ...; y
- VI. Integrar y supervisar ...

³⁶ Debemos recordar en este momento que ningún reglamento puede ir más allá de lo que prescribe la ley. En este caso, dicho Reglamento Interior regulo al Secretario Administrativo de una forma más amplia de cómo lo hizo el Código, siendo con ello ilegal.

Artículo 34. Corresponde a la coordinación financiera:

- I. Elaborar...;
- II. Hacer las previsiones...;
- III. Establecer sistemas...;
- IV. Cubrir las remuneraciones y liquidaciones al personal; y
- V. Analizar...

Estas disposiciones reglamentarias facultaban al Secretario Administrativo para atender todo lo relativo a los recursos humanos, es decir, a todo el personal del Tribunal Federal Electoral, quienes venían a ser trabajadores al servicio del mismo. Sin embargo, el Reglamento en ninguna parte normaba cuales serían las condiciones laborales (*esto es* horario de labores, días de descanso, vacaciones, salarios, derechos y obligaciones de los trabajadores, *et sit cetera*) a las que estarían sujetos los servidores públicos dependientes y subordinados al Tribunal.

Solo escuetamente, es decir, de forma indirecta y sin tratarse específicamente del tema, el artículo 44 del mencionado Reglamento prescribía lineamientos de trabajo, por ejemplo, señalaba que:

1. Durante el proceso electoral todos los días y horas eran hábiles;
2. Durante los dos años anteriores al del proceso electoral, las actuaciones del Tribunal se practicarían en horas y días hábiles, considerando a éstos todos los días del año a excepción de los sábados, domingos y los días de descanso obligatorio;

estableciendo como horas hábiles las que mediaran de las siete a las diecinueve horas; y

3. Durante los procesos extraordinarios todos los días y horas se considerarían hábiles.

Estas disposiciones son de alto contenido laboral, ya que si el Tribunal se encontraba en funciones se veía necesitado de mano de obra, es decir, de trabajadores, los cuales, durante el proceso electoral, al ser todos los días y horas hábiles, se encontraban obligados a prestar sus servicios en jornadas de trabajo mayores a las permitidas. De igual forma, fuera de los procesos electorales, los trabajadores tenían la obligación de laborar de las siete a las diecinueve horas, violando así lo establecido en el artículo 123, base "B", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁷. Estas situaciones, que a la postre se encontrarían también en el actual Tribunal Electoral, son los antecedentes inmediatos, juntos con las violaciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de violaciones a los derechos laborales de los trabajadores subordinados a los organismo electorales.

c) Las reformas constitucionales de 1993

El Tribunal Electoral ha transitado por diversas reformas, tanto constitucionales como legales, por las cuales su estructura se ha modificado sustancialmente. De esta forma, una vez llegado el año de

³⁷ Esta opinión no era compartida por varios juristas, pues alegaban que dicha base constitucional del artículo 123, no contemplaba a los trabajadores de los organismos autónomos, tal y como lo era el entonces Tribunal Federal Electoral. Sobre esta situación volveremos más adelante

1993, se planteó la necesidad de reformar nuevamente nuestra Carta Magna y la legislación secundaria en lo tocante a la materia electoral.

Respecto a nuestra Constitución Política, las reformas iban encaminados al contenido de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82 y 100 del mismo ordenamiento³⁸. Finalmente, el 3 de septiembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaban dichos artículos.

Tal y como lo hemos venido haciendo, solo nos referiremos a aquellos artículos trascendentes para nuestra investigación, es decir, aquellos de contenido laboral. Así, con la reforma realizada al artículo 41 constitucional, se modificó lo relativo al Tribunal Federal Electoral, quedando, en lo conducente, de la siguiente forma:

Artículo 41...,

La ley establecerá...

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación...

En materia electoral...

El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los

³⁸ GUTIERREZ I.ÓPEZ, Roberto., *op. cit.*, p. 280

términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, **y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior** y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

El Tribunal Federal Electoral...

Para Cada proceso electoral...

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados u jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley....

Los cuatros miembros...

Durante los recesos...³⁹

Sin lugar a dudas, esta reforma es una de las más importantes en cuanto a nuestro objeto de estudio. Sólo hasta este momento el Tribunal Federal Electoral cuenta con la facultad de conocer las diferencias laborales entre los trabajadores del Instituto Federal Electoral y del propio órgano jurisdiccional. Novedad trascendente pero también problemática, confusa, equivoca e incoherente.

³⁹ Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993

Primeramente, la reforma de 1993 al ordenamiento fundamental, dentro de todo su contenido, no abarca ni establece cuales serían las condiciones laborales de los trabajadores del Tribunal Federal Electoral, mucho menos a cual régimen estarían sujetos, es decir, cual sería la base aplicable del artículo 123 que les sería propio en razón de su trabajo subordinado.

En segundo lugar, esta reforma al artículo 41, dotó al Tribunal Federal Electoral la facultad para conocer los conflictos o diferencias laborales que se suscitaran entre los organismos electorales (*esto es* Instituto Federal Electoral y el referido órgano jurisdiccional) y sus trabajadores, generando una multiplicidad de preguntas sobre tal situación. La más importante, por lo menos desde nuestro punto de vista, es la relativa a la justificación por la cual se otorgó la facultad de conocer de conflictos laborales. Por todos es conocido que la impartición de justicia se hace a cargo de Tribunales específicamente encomendados para tal efecto, los cuales, a su vez, se clasifican de acuerdo a los conflictos que por materia les compete conocer y resolver. De esta forma, en nuestro país existen diversos tipos de tribunales, sean estos administrativos o judiciales, como lo son: el Tribunal Superior Agrario, que conoce de la materia agraria; en aquel entonces el Tribunal Fiscal de la Federación, que como su nombre lo indica conocía de la materia fiscal; las Juntas de Conciliación y Arbitraje, encargadas de conocer lo referente a la materia laboral; los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito, los familiares, los penales, los civiles, en fin. Todos estos Tribunales tienen limitado su campo de acción, toda vez que conocen de aquellos conflictos suscitados dentro de su materia. Sin embargo,

al Tribunal Federal Electoral se le dotó de una facultad que no le correspondía, que no le era propia y que, desde luego, aunque supieran substanciarla, no les era propio conocer, pues existían tribunales específicamente creados para tal efecto, es decir, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que bien lo pudo haber realizado.

De lo establecido en el artículo 41 constitucional, puede apreciarse fácilmente que el Tribunal Federal Electoral cuenta con una facultad de índole laboral, relativa a la resolución de las controversias suscitadas entre los organismos electorales y sus trabajadores. Sin embargo, hay cuestiones que el mismo ordenamiento fundamental no resolvió e, incluso, provocó serios problemas. Por ejemplo, el mismo artículo 41 reguló al Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional electoral, sin embargo, el mismo órgano estaba facultado para resolver conflictos en materia laboral originando con ello una pregunta: ¿el Tribunal Federal Electoral era el máximo órgano jurisdiccional para conocer y resolver los conflictos laborales entre los organismos electorales y sus trabajadores, toda vez que la Constitución Política solo lo considera como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, más no así en materia laboral?, ¿podía promoverse el juicio de garantías contra una resolución de contenido laboral pronunciada por el Tribunal Federal Electoral, al ser la sentencia una resolución materialmente de índole laboral, excluyendo, así, la imposibilidad para promover el juicio de garantías?

Estas situaciones, si bien no produjeron mayores problemas prácticos, son de tomarse en consideración, toda vez que son los antecedentes inmediatos y origen de la situación prevaleciente en nuestros días en el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

d) Las reformas legales de 1993

Gracias a las reformas constitucionales al artículo 41 en el año de 1993, el ordenamiento secundario debía de modificarse. Así, en ese mismo año, el 24 de septiembre fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una serie de modificaciones que reformaban al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esa ocasión, el Libro Sexto, denominado Del Tribunal Federal Electoral, continuó regulando al organismo jurisdiccional, sin embargo, sufrió las modificaciones necesarias para regular lo establecido o referente a la materia laboral electoral.

Así, el artículo 264 definió al Tribunal Federal Electoral como “el “órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, que [...] tiene a su cargo

- a) Sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable, de conformidad con lo que señala el libro Séptimo de este ordenamiento:

- V. Las diferencias o conflictos laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; y

VI. Las diferencias o conflictos laborales que surjan entre el propio Tribunal y sus servidores.

b) Expedir su Reglamento Interior

Con estas atribuciones se establece en la ley reglamentaria, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las facultades otorgadas al mismo Tribunal Federal Electoral para conocer de los conflictos laborales suscitados entre los trabajadores y los organismos electorales. Esta competencia⁴⁰ laboral es una competencia por materia⁴¹. Esto implicaba una ampliación considerable a las facultades jurisdiccionales⁴² del Tribunal, sin embargo, para aquella época no era necesario tal situación. Históricamente, el único facultado para resolver sus propios conflictos laborales lo era el Poder Judicial de la Federación, los demás órganos del Estado, hubieren sido administrativos o legislativos, sometían dichas controversias a un tribunal especializado para tal efecto: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, desde luego, para lo que respecta de los trabajadores al servicio del Estado, tal y como lo eran los servidores públicos del otrora Tribunal Federal Electoral. Y, por otro lado, se encontraban las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto federales como locales, que se encargaban de resolver las controversias laborales entre particulares.

⁴⁰ La competencia es definida como: "el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones". GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9 ed., Ed. Oxford University Press, México, 2000, p. 127

⁴¹ GALVAN RIVERA, Flavio., *Tribunal Federal.*, *op. cit.* p. 30

⁴² *Idem*

En realidad, con dicha ampliación de facultades y competencia, al Tribunal Electoral no solo se le negó tal especialización electoral sino que, además, se le hizo un órgano *sui generis*, pues podía ser Juez y Parte en la resolución de sus conflictos laborales. Ahora, cuando se habla que al Tribunal Federal Electoral se le ampliaron las facultades y competencias, en este caso para conocer de conflictos laborales, debemos destacar que esta ampliación es inversamente proporcional a una disminución de las mismas para otro tipo de órganos jurisdiccionales, a saber: las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Estos últimos son los organismos especializados para conocer de los problemas laborales, entre particulares o entre éstos y el Estado, respectivamente. Inclusive, las diferencias originadas entre estos organismos y sus trabajadores no eran resueltos por ellos, a pesar de ser órganos especializados, toda vez que sucedería el mismo caso, *esto es* serían Juez y Parte en el conflicto.

Continuando con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se atribuyeron al Pleno del Tribunal⁴³, conforme a lo establecido en el inciso c) artículo 265, la atribución de resolver, en los términos del Libro Séptimo y del Reglamento Interior, las diferencias o conflictos con sus servidores cuando hayan sido suspendidos, removidos o cesados en sus funciones. Por otro lado, de acuerdo a lo preceptuado en el inciso d) del mismo artículo, el Pleno del Tribunal podía aprobar y, en su caso modificar el Reglamento

⁴³ El Pleno del Tribunal Federal Electoral se integraba por los magistrados propietarios de la Sala Central (5 magistrados) y de las Regionales (eran cuatro salas, cada una integrada por tres magistrados propietarios), artículo 265 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Interior del Tribunal; correspondiéndole a la Sala Central⁴⁴ la competencia para resolver los conflictos o diferencias laborales suscitadas entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores⁴⁵. De esta forma, observamos que existían dos procesos diferentes para resolver los conflictos laborales:

1. El que se originaba entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores, que se resolvía conforma a los establecido en el artículo 337-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo el competente para conocer y resolver la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.
2. El que se originaba entre el Tribunal Federal Electoral y sus trabajadores, que se sustanciaba de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 337-B del ordenamiento en comento; inconformándose el servidor público ante el Pleno del Tribunal, siendo una Comisión instructora quien llevaría la diligencia, la cual sometía el proyecto de resolución al Pleno y éste resolvía finalmente, dándole a la resolución el carácter de definitiva e inatacable.

Las críticas a esta situación, es decir, a que el Tribunal fuera Juez y Parte, se aplica también a la competencia que tenía el organismo jurisdiccional para conocer de los conflictos laborales del Instituto. Si era realmente un Tribunal especializado en la materia electoral, no existía razón alguna para otorgarle la competencia para conocer de

⁴⁴ La Sala Central se integraba por cinco magistrados

⁴⁵ Artículo 266, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este tipo de conflictos se debían resolver conforme a lo establecido en el artículo 337-A del mismo ordenamiento.

este tipo de controversias. Los conflictos laborales del Instituto, que eran conocidos por la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral, los pudo haber conocido el mismo Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que los trabajadores de este Instituto, a pesar de ser autónomo, eran servidores públicos al servicio del Estado, aplicándoseles, entonces, la correspondiente Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Continuando con el análisis a las reformas de 1993, puede decirse que, en términos generales, el Presidente del Tribunal contaba con las mismas facultades en materia laboral que en los ordenamientos anteriores⁴⁶. Aunado a ellas, al Presidente le fueron otorgadas mas facultades que eran innovadoras en comparación a los otros ordenamientos (*exempli gratia*: decretar, cuando procediera, la suspensión, remoción o cese del Secretario Administrativo, coordinadores, y demás personal jurídico y administrativo del Tribunal, artículo 273, inciso p) Esta facultad bien podía llamarse “sancionadora”, toda vez que lo facultaba para sancionar a los trabajadores del Tribunal).

Finalmente, en cuanto a las reformas legislativas, una innovación lo fue el párrafo tercero, del artículo 284, al establecer que todos los trabajadores del Tribunal serán considerados de confianza. Al

⁴⁶ *Exempli gratia*: Proponer al Secretario Administrativo, a los titulares y personal De las coordinaciones del Tribunal, al personal administrativo de servicios generales y, en su caso, al personal jurídico y administrativo de la Sala de Segunda Instancia, *esto es* facultad de nombramiento del personal del Tribunal (artículo 273, inciso d)); fijar los lineamientos para la selección, capacitación, designación y promoción del personal del Tribunal, tomando en cuenta los principios de imparcialidad, objetividad y profesionalismo (artículo 273, inciso t); vigilar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Interior del Tribunal (artículo 273, inciso u); *et sit cetera*)

trabajador con peligro de ser suspendido, removido o cesado de su cargo tenía el derecho a ser escuchado, de acuerdo con los lineamientos establecidos para tal efecto por el Presidente del Tribunal. Por último, el trabajador sancionado podía inconformarse mediante el procedimiento establecido en el artículo 337-B⁴⁷ del mismo ordenamiento.

En síntesis, desde nuestro punto de vista, las reformas constitucionales y legales de 1993 no colmaron el problema fundamental a resolver: determinar cuál era el régimen laboral aplicable para los trabajadores de los organismos electorales. Solo otorgaron una competencia por materia al Tribunal Federal Electoral, consistente en conocer los conflictos o diferencias laborales entre los trabajadores y los organismos electorales, estableciendo para ello dos procesos (artículos 337-A y 337-B) por virtud de los cuales se sustanciaría y resolvería dichos conflictos. Sin embargo, en ningún momento se pensó en establecer lineamientos generales acerca de las condiciones de trabajo a las que estarían sujetos los servidores del Tribunal, mucho menos los derechos y obligaciones que tendrían los trabajadores. En términos generales, las reformas legales en materia laboral dentro del Tribunal Federal Electoral dejó mucho que desear, no obstante que se trató de solucionar tal problema con la expedición del nuevo Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral.

⁴⁷ *Vid supra*, p. 16

1. Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral

Publicado el 22 de diciembre de 1993, y reformado el 9 de junio de 1994, el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral vino a la luz del mundo jurídico. Este reglamento, cuyo predecesor⁴⁸ inmediato dejó severos vacíos, colmó aspectos relevantes de la materia laboral dentro del Tribunal, sin embargo, no estaba exenta de irregularidades. Como bien sabemos, los Reglamentos Interiores, sin entrar en detalle sobre su naturaleza y demás aspectos, son creados con el propósito de regular la organización y funcionamiento de cualquier organismo. Por tal razón, era el Reglamento Interior del Tribunal el que debería de contener los parámetros jurídicos, es decir, el régimen por los cuales se sujetarían las relaciones laborales entre el Tribunal y sus servidores.

Dicho propósito, de una simple lectura del ordenamiento, pudo parecer que efectivamente cumplía con tal intención; sin embargo no fue así. El Capítulo XXIV, del Título Primero, de referido cuerpo normativo se denominó "Del régimen de los servidores públicos del Tribunal", sin que por ello se pueda decir que estableció un verdadero régimen. Lo anterior se debe a la omisión de establecer que base del artículo 123 constitucional le sería aplicable. Es cierto que esto no le podría corresponder a un simple reglamento, pues estaría yendo más allá de sus facultades, sin embargo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tampoco lo hacía.

⁴⁸ *Id supra*

Por lo anterior, el Reglamento solo se limitaba a reconocer la existencia de la relación laboral en virtud del nombramiento expedido para tal efecto.⁴⁹ Pero esto en ningún sentido era una innovación. Debemos recordar que los trabajadores al servicio del Estado lo son en virtud del nombramiento que se les otorga. Esto se encuentra claramente establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado⁵⁰, específicamente en su artículo 3 que a la letra dice: *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 rayas de los trabajadores temporales.* Lo único hecho por el Reglamento Interior fue adecuar su normatividad a lo establecido en la citada ley. Esto, tanto anterior como actualmente, ha traído aparejado un serio problema para los trabajadores: una persona que preste un servicio personal subordinado a favor del Estado, no necesariamente es un trabajador. La ley y el Reglamento son claros al establecer que la relación de trabajo nace en virtud del nombramiento, el cual lo otorga la persona facultada para ello. Actualmente, este criterio se sigue manteniendo y se ha reformado con la Jurisprudencia emitida por nuestra Suprema Corte de Justicia, sin que por ello nosotros consideremos esta interpretación como correcta.

Uno de los aspectos positivos del Reglamento, uno de los pocos que se podían encontrar en él, fue lo relativo a los derechos y obligaciones de los trabajadores, los cuales se habían dado a notar por su

⁴⁹ Artículo 63. La relación de trabajo entre el Tribunal y sus servidores se establece en virtud de nombramiento expedido a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión

⁵⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1963

inexistencia dentro de los anteriores cuerpos normativos de igual naturaleza.

Así, el artículo 45 del citado cuerpo jurídico reguló las obligaciones de los trabajadores del Tribunal, sin embargo, dejó muchas lagunas difíciles de llenar. Ejemplo de esto lo fue el inciso a) del referido artículo, al establecer que es obligación de los trabajadores del Tribunal "desempeñar sus labores en el tiempo y lugar convenidos [...] sujetándose invariablemente a las disposiciones legales, reglamentarias y a las instrucciones de sus superiores". Sin embargo, en ningún cuerpo normativo de la época se estableció cuál era el lugar donde se tenía que prestar el servicio y cuál sería el horario de labores. En cuanto a la primera cuestión, la respuesta es obvia: el servicio se debía realizar dentro de las instalaciones del Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, en lo que respecta a la segunda cuestión, nada estaba claro. El Tribunal Electoral, por la "naturaleza" de los conflictos que resuelve, "requirió" trabajar de forma excesiva⁵¹ tanto en el proceso electoral como en el periodo *intraprocesal*, es decir, aquel que comprende el tiempo entre una elección y otra. De tal forma, los trabajadores no tenían preceptuado el horario de labores en que se verían obligados a prestar sus servicios⁵². Pudo haberse

⁵¹ Así lo afirmó el Magistrado José Fernando Franco González Salas, Presidente del Tribunal Federal Electoral, en el Tomo I, de la Memoria de 1994, página 2 de la *Presentación*, al decir que los resultados del Tribunal estaba sustentado en las arduas jornadas de trabajo.

⁵² Esto se acentúa con las siguientes declaraciones: "En apoyo al personal, que por razones de horario discontinuo no puede asistir al comedor, se continuaron proporcionando vales de comida. Esta prestación se hizo extensiva en los casos de las jornadas extraordinarias nocturnas, a favor de secretarías y del personal administrativo en general"; y: "Durante la etapa alta del proceso electoral, se apoyó al personal secretarial y administrativo con el pago de pasajes para su traslado a sus respectivos hogares. Asimismo, se han efectuado los pagos por concepto de jornada extraordinaria al personal secretarial y administrativo de las diversas áreas." *Ibidem*, p. 87. Con estas afirmaciones se demuestra lo perjudicial que puede ser una ley o reglamento cuando es omisa en un determinado punto, en este caso, respecto a la jornada de labores. El Tribunal podía

pensado, pues era lógica la observación, que los trabajadores del Tribunal debían prestar sus servicios en jornadas de trabajo no mayores a las ocho horas, toda vez que así lo estable el artículo 123 constitucional, sin embargo la norma jurídica distó mucho de lo que sucedía efectivamente en la realidad.

Por las razones anteriores, los trabajadores se encontraban en un estado de indefensión total, toda vez que las disposiciones legales y reglamentarias que regularían el desempeño de las labores en el lugar y horario convenidos, no existían.⁵³

Resulta relevante lo contenido en el artículo 67, al establecer éste los derechos que tenían los trabajadores, de los cuales se pueden destacar los siguientes:

- a) Recibir la remuneración correspondiente por los servicios prestados, de conformidad con los tabuladores del Tribunal y presupuesto autorizado;
- b) Disfrutar de los periodos de vacaciones que se otorguen de manera general, en la forma y términos que determinen las autoridades competentes;
- c) Percibir con anticipación...;
- d) Recibir las demás prestaciones que de carácter general se fijan para todo el personal...;

al no contar con lineamientos laborales mínimos, obligar a sus trabajadores a prestar sus servicios en horarios inhumanos, denigrando con ello la dignidad, esencia y naturaleza de sus trabajadores.

⁵³ Las demás obligaciones, comprendidas del inciso b) al j), del artículo 65 del Reglamento Interior, no tienen importancia para nuestro objeto de estudio, por tal motivo no serán tratadas en el transcurso siguiente de esta investigación

- e) Ser incorporados al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- f) Participar...;
- g) Inconformarse ante el Pleno del Tribunal en el caso de imposición de una sanción, en los términos de los artículos 337-b del Código y 1489 [del] Reglamento.

Estos derechos, si bien eran un avance para los trabajadores, no resultaron suficientes ni análogos a los derechos y prerrogativas establecidos en nuestra Constitución Política, así como a los principios, derechos y prerrogativas contenidos en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que solo eran consecuencia de la prestación del servicio subordinado, de tal forma que a cambio de éste recibían un salario y prestaciones, disfrutaban de vacaciones, gozaban de seguridad social y contaban con un medio para inconformarse de las decisiones del patrón Estado, donde éste era Juez y parte a la vez.

Estos motivos no permitieron que el Tribunal diera el paso importante y firme encaminado hacia el respeto de los derechos laborales de los trabajadores del Tribunal, pues tales derechos eran mínimos y, por lo contrario, las exigencias en las labores del Tribunal muchas, sin que se compensara lo primero con lo segundo.

Finalmente, para concluir con el capítulo XXIV, denominado "Del régimen de los servidores del Tribunal" abordaremos el tema de las sanciones a los servidores públicos del Tribunal. En primer lugar, dichas sanciones se imponían cuando el trabajador desatendía una de

las obligaciones mencionadas en el artículo 65 del mismo ordenamiento, atendiendo a la gravedad de la falta incurrida (artículo 69)

Eran sanciones administrativas⁵⁴:

- a) La amonestación⁵⁵;
- b) La suspensión⁵⁶;
- c) La remoción⁵⁷; y
- d) El cese⁵⁸

Este tipo de sanciones no encontraban fundamento en la ley reglamentaria, *i.e* Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo tanto, el Reglamento Interior iba más allá de lo que la ley expresamente establecía, originando así su ilegalidad.

En cuanto a las funciones y atribuciones de la Secretaría Administrativa, podemos decir en pocas palabras que el Reglamento Interior de 1994 no produjo innovación alguna digna de analizar y de tomarse en cuenta.

⁵⁴ Artículo 70 del Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral

⁵⁵ Era la llamada de atención que se dirigía al servidor del Tribunal, a través de la cual se hace de su conocimiento las faltas cometidas, apercibiéndole de que en caso de reincidencia se haría acreedor a una sanción mas severa (artículo 71)

⁵⁶ Acto por el cual quedaba sin efecto temporalmente la relación de trabajo existente entre el Tribunal y su servidor, la cual no podía exceder de treinta días naturales (artículo 72)

⁵⁷ Acto por el cual se cambiaba de adscripción a un servidor en tanto se resolvía sobre su situación laboral (artículo 73)

⁵⁸ Acto mediante el cual se daba por terminada la relación de trabajo existente entre el Tribunal y su servidor, por haber incurrido éste en acciones u omisiones graves en el desempeño de sus funciones (artículo 73)

Para concluir con el presente apartado, nos avocaremos al estudio del proceso especial por medio del cual se solucionaban los conflictos entre el Tribunal Federal Electoral y sus trabajadores, contenido en el artículo 337-B del Código y en el Capítulo Tercero, del Título Tercero, del Reglamento Interior.

En páginas anteriores⁵⁹ hicimos alusión en forma escueta al procedimiento por virtud del cual se sustanciaba los conflictos laborales del Tribunal. Ahora, entraremos en detalle a lo normado en el Reglamento Interior, toda vez que era éste el que regulaba de manera más "amplia" dicho proceso.

En primer lugar, dentro de la estructura del Reglamento , se establecieron las disposiciones generales que regirían la solución de los conflictos laborales tanto del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral.

Así, para la promoción, sustanciación y resolución de este tipo de conflictos se consideraba hábil todos los días del año, con excepción de los días sábado, domingo y aquellos que fueran de descanso obligatorio; siendo también hábiles de las 9:00 a las 19:00 horas⁶⁰. Sin embargo, durante los procesos electorales, tanto ordinario como extraordinarios, se facultaba al Presidente del Tribunal o el de la Sala Central para que adoptaran las medidas que consideraran pertinentes,

⁵⁹ *Vid supra* p. 16

⁶⁰ Artículo 135 del Reglamento

a fin de que se atendiera prioritariamente la sustanciación y resolución de los recursos de apelación, de inconformidad y reconsideración⁶¹⁶².

El problema en este caso es determinar la prioridad. Es cierto que los conflictos electorales revisten importancia por la trascendencia que pueden tener estas resoluciones sobre la vida política del país. Sin embargo, las necesidades económicas de los trabajadores, ya sean del Instituto o del Tribunal, no son menos importantes a las necesidades democráticas del país. Un trabajador busca, al solicitar la intervención de un órgano de justicia, que la solución de su conflicto sea lo más expedita posible, de tal forma que no tenga los problemas económicos relativos a la subsistencia de su familia, así como las necesidades propias de su persona. En estos casos, cuando el Tribunal considero suspender la resolución de dichos procesos laborales, aunque solo haya sido por algunos cuantos meses, dejo en severo estado de indefensión a los trabajadores que reclamaban justicia y no una dilatación al impartirla.

Dejando a un lado el punto anterior para continuar con el procedimiento especial que nos ocupa, el trabajador que hubiese sido objeto de una sanción podía inconformarse ante el Pleno del Tribunal

⁶¹ Artículo 138 del mismo ordenamiento

⁶² Esta facultad otorgada al Presidente del Tribunal o de la Sala Central se ejercio en el proceso electoral de 1994 " [Cuando] la sustanciación de estos procedimientos, fue suspendida con fundamento en lo dispuesto por el artículo 138 del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional, a partir del 12 de septiembre del año de 1994, a fin de que la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, estuviere en condiciones de sustanciar y resolver en tiempo y forma el elevado número de recursos de apelación e inconformidad, que fueron presentados con motivo del Proceso Electoral de dicho año.

Esta suspensión estuvo vigente hasta el mes de enero de 1995 y por esa razón de los 21 procedimientos especiales laborales a que se hace referencia, únicamente fueron resueltos hasta el 31 de diciembre de 1994, 5 de ellos [...]" Tribunal Federal Electoral. Memoria 1994. Tomo II, Tribunal Federal Electoral, México, 1995, p. 757

presentando escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes al que se le notificara o tuviera conocimiento de ella⁶³. Este escrito debía contener como requisitos⁶⁴ los siguientes:

- a) El nombre del servidor y, en su caso, el de su apoderado, así como el domicilio para recibir notificaciones...;
- b) El acto o resolución que se impugna;
- c) Los agravios causados por el acto o resolución que se impugna;
- d) Las consideraciones de hecho y los preceptos en que se funde la impugnación;
- e) La relación de pruebas que ofrezca y, en su caso, las documentales que se anexan; y
- f) La firma autógrafa del promovente

Una vez recibido el escrito, el Presidente del Tribunal convocaría de inmediato a la Comisión Instructora⁶⁵, turnándole el expediente respectivo, la cual tendría la obligación de revisar que el escrito cumpliera con los requisitos, así como realizar todos los actos y diligencias que hubieren sido necesarias para su substanciación y la formulación del proyecto respectivo.

⁶³ Artículo 149 del Reglamento

⁶⁴ Artículo 150 del Reglamento

⁶⁵ De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento, el pleno del Tribunal, cada tres años, designaría a dos Magistrados Propietarios y a un Juez Instructor para integrar la Comisión a que se refería el artículo 337-B párrafo 1, inciso b), del Código [...]

Como se puede observar, este procedimiento de solución de controversias laborales se caracterizaba por su celeridad. Una vez enterado o sancionado el trabajador, éste tenía cinco días hábiles para inconformarse. Recibido el expediente, el Tribunal tenía que entregarlo a la Comisión, la cual tenía que poner el asunto en estado de resolución, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir del en que se turne la documentación⁶⁶. Fecido el término, la Comisión debía de proponer el proyecto de resolución dentro de los cinco días hábiles siguientes. En pocas palabras, este procedimiento duraba por lo menos 25 días hábiles, los cuales eran insuficientes para garantizar que al trabajador recibiera una buena impartición de justicia.

C) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores

El grado máximo de evolución en la justicia electoral lo tenemos expresado a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sucesor del anterior Tribunal Federal Electoral. Tal y como sucedió con su predecesor, este Tribunal debió su origen a la necesidad de juridizar la política, es decir, encaminar la política cada vez más hacia el ámbito del derecho, de lo jurídico, de la norma.

La evolución del Tribunal Federal Electoral hacia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se da en el año de 1996, cuando las fuerzas políticas observaron la necesidad de una nueva reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁶ Inciso b), del artículo 337-B, del Código

Además, las reformas del año de 1996 no se limitaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como era obvio, otros ordenamientos debían de experimentar el procedimiento legislativo respectivo, con el único propósito de adaptarse a las reformas constitucionales. En virtud de lo anterior fueron reformadas la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Asimismo, se expidió un nuevo ordenamiento jurídico de carácter electoral, pero que para nuestros propósitos la consideremos como una ley materialmente laboral: la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁶⁷

La importancia de estas reformas se encuentra, para nuestro objeto de estudio, en la involución del derecho laboral electoral dentro del Tribunal Electoral. Hasta antes de las reformas de 1996, el derecho laboral paso de una inexistencia a una regulación precaria, y deficiente pero con esperanzas encaminadas a su perfeccionamiento. Pero las reformas de este año provocaron, *inter alia*, un retroceso a nuestra materia al regular de una forma menos eficiente, en comparación con las reformas de 1994, las relaciones laborales del naciente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Teniendo como preludeo lo antes comentado, dedicaremos a abordar las reformas constitucionales y legales del año de 1996, tal y como lo hemos venido haciendo en el transcurso de esta tesis, es decir,

⁶⁷ GARAY MORALES. *op. cit.*, p. 142

primero las reformas realizadas en nuestro ordenamiento fundamental; y, en segundo lugar, las modificaciones hechas a la legislación reglamentaria.

a) Las reformas constitucionales⁶⁸

Sin temor a equivocarme, la reforma constitucional más importante en el año de 1996, en lo que respecta a nuestro campo de estudio, fue la relativa a la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Con esta incorporación "se terminó la añeja discusión en el sentido de que el Poder Judicial debe permanecer alejado de los asuntos electorales. No obstante que la reforma no modificó las facultades de la Suprema Corte en relación a este aspecto, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, transformándose en un órgano especializado de ese poder, apartándose de su naturaleza autónoma, pasando a ser un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación erigiéndose en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en todo el territorio nacional, con las salvedad de los supuestos de las acciones de inconstitucionalidad."^{69 70}

⁶⁸ Solo mencionaremos las reformas y su contenido, sin detenernos en comentarios a los mismos, toda vez que serán tratados en el capítulo respectivo.

⁶⁹ GARAY MORALES, *op. cit.*, p. 177

⁷⁰ Esta "añeja" discusión, en realidad, no se ha terminado. Son varios los comentarios que pugnan por un Poder Judicial ajeno a la política, toda vez que dicho Poder no es un órgano político sino jurídico. Sobre este particular puede verse: TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, "La división de poderes y los tribunales. Una desmitificación" en *Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 235-244; "El poder y la judicatura. Breve comentario sobre la jurisdicción de amparo y la función judicial" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año XXI, Núm. 63, septiembre-diciembre, 1988, pp. 1089-1103, México; y "Una judicatura de amparo. (Una judicatura ¿para qué?)", en *Estudios Jurídicos en Homenaje a Felipe Tena Ramírez*, Porrúa, México, 1999, pp. 459-471.

Así, el 22 de agosto de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales fueron los siguientes: la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122. Además, se adicionó dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorrieron en un orden las fracciones IV, V y VI, para quedar como V, VI y VII. También se derogaron la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo 73.⁷¹

Si bien fueron varios los artículos reformados, para nuestro actual tópico de estudio, solo nos interesa lo relativo a la base cuarta del artículo 41; el artículo 94 y el artículo 99, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma al artículo 41 reviste suma importancia. Antes de esta reforma, el proceso por el cual se resolvían los conflictos o diferencias

⁷¹ Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores se encontraba contenido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Con esta reforma, este proceso quedó comprendido en un posterior cuerpo legislativo, denominado Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Sin embargo, la base cuarta del artículo 41 constitucional, recientemente reformado en ese año, establecía que:

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 la Constitución.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷², que debería ser exclusivamente una ley electoral, contiene un Libro Quinto, denominado Del Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral, no acorde a la naturaleza de la Ley. Si en el artículo 41 se estableció la creación de un ordenamiento jurídico para substanciar los conflictos electorales, nuestros legisladores no debieron de establecer en dicha ley este Libro, toda vez que su naturaleza no es electoral sino laboral.

⁷² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996

Desde nuestro punto de vista, la inclusión de este Libro Quinto fue un grave error que trae consigo conculcaciones a los derechos laborales de los servidores del Instituto, dejándolos en una calidad menor a los demás servidores públicos del Estado, los cuales encuentran su regulación y justicia laboral en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La LGSMIME tuvo un propósito específico: garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Con la inclusión de un proceso laboral se desvirtúa tal propósito, toda vez que la ley va mas allá de lo que la misma Constitución le permite.

Como señalamos en páginas anteriores, la principal reforma de ese año en lo que respecta al Tribunal Electoral, fue la incorporación de éste al ámbito del Poder Judicial de la Federación. El artículo 94 constitucional, en virtud de la reforma, dio la base y sustento constitucional para dicha incorporación al establecer:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Esta incorporación, por demás polémica, traía consigo una serie de consecuencias. En un primer término, todos los servidores públicos del otrora Tribunal Federal Electoral "al igual que los servidores públicos

del Poder Judicial de la Federación [...] se someten al mismo régimen de responsabilidades y [...] la remuneración de los Magistrados Electorales [no] podr[ía] ser disminuida durante su cargo.”⁷³ Asimismo, “a sus integrantes se les dará el mismo tratamiento que a los demás integrantes de este poder.”⁷⁴ En síntesis, los nuevos miembros del Poder Judicial de la Federación, *esto es* los trabajadores del Tribunal Electoral, gozarían de los mismos derechos con que cuentan los demás integrantes del Poder Judicial; además, estarían sujetos a las mismas obligaciones. Lo anterior reviste gran importancia, pues encontramos, así, que a los miembros del naciente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no se les pretendía dar un trato distinto, diverso o diferenciado en relación con los demás integrantes de este poder.

Se pretendió que los servidores públicos del Tribunal Electoral, como servidores del Estado y miembros de un Poder del mismo, gozaran de los derechos laborales contenidos en la base “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser éste el que regula los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado, sin ninguna clase de diferencia o excepción que se pudiera alegar, pues, al fin y al cabo, esto es lo que se puede deducir del “espíritu” del legislador⁷⁵

⁷³ Dicramen de las Comisiones Unidas de Gobernación. Primera Sección, Puntos Constitucionales. Distrito Federal y estudios Legislativos. Primera Sección, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1^o de agosto de 1996, p. 25

⁷⁴ *Ibidem*, p. 26

⁷⁵ Todo esto será importante cuando nos refiramos al Capítulo III, llamado Teoría Burocrática Electoral, en páginas más adelante de esta Tesis.

Por otra parte, se reguló en el artículo 99 de la Constitución lo relativo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estableciendo una característica fundamental: "El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de [la] Constitución. La máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación." Se preceptuó, además, que el Tribunal Electoral contaría con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

En cuanto a la competencia laboral del Tribunal Electoral no varió en lo sustancial, toda vez que las fracciones VI y VII, párrafo cuarto, del mismo artículo 99 constitucional, determinaron que era atribución del Tribunal resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; así como los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores. Atribuciones ya reguladas en las reformas de 1993.

A diferencia de los Tribunales Electorales anteriores, el nuevo Tribunal contaría para su administración, vigilancia y disciplina con una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integraría por el Presidente del Tribunal; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Aunado a lo anterior, en el párrafo último del precitado artículo, se estableció que el personal del Tribunal regiría sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley. Esto último, por lo menos formalmente, respondía al

espíritu del legislador, aunque cabe advertir que, sobre este último párrafo del artículo 99 constitucional, se pueden hacer algunas observaciones interesantes, donde los conflictos normativos, la Teoría Constitucional y la Filosofía del Derecho juegan un papel por demás importante

b) Las reformas legales

El 22 de noviembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En cuanto al Código Electoral, la reforma constó en la derogación del Libro Sexto, que regulaba lo referente al Tribunal Federal Electoral. De igual forma, se derogó el Libro Séptimo, denominado "De las Nulidades; del Sistema de Medios de Impugnación; y de las Sanciones Administrativas".

Estas reformas originaron, a su vez, la adición de un Título Décimo Primero a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que comprende de los artículos 184 al 241, reforma por la cual se incorporó al Tribunal Electoral a ese Poder de la Unión.

La reforma a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 versó en la facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para poder conocer de las acciones de inconstitucionalidad, cuando éstas sean promovidas por los partidos políticos a fin de impugnar leyes electorales, cuyo contenido haga pensar la violación a preceptos de la Constitución Política.

Finalmente, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el propósito de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales. Sin embargo, dentro del contenido de dicho cuerpo normativo existe un medio de impugnación, así considerado por el artículo 3, que no es de carácter electoral sino de naturaleza laboral, provocando una incoherencia al no cumplir este medio de impugnación con el propósito que le ha sido dado a la ley.

Estas reformas serán comentadas en su oportunidad. Algunas no tienen mayor problema, tal es el caso de las reformas realizadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues solo consistieron en una derogación.

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, solo haremos un breve comentario en lo que respecta al contenido laboral de las leyes electorales, pues esta característica permitiría, en un momento determinado, poder controvertirlas por medio de la acción de

inconstitucionalidad sin la necesidad de que lo hiciera un partido político.

Por último, las reformas más importantes son las realizadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, desde luego, la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al ser éstas las de mayor contenido laboral electoral y que, para nuestros efectos, son conculcatorias de los derechos laborales de los trabajadores del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación y de los servidores del Instituto Federal Electoral.

1.1 Evolución de las relaciones laborales entre:

A) La Comisión Federal de Vigilancia Electoral y sus trabajadores

El 7 de enero de 1946, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Electoral Federal⁷⁶, misma que da origen a los organismos electorales de carácter federal, siendo el primero de ellos la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Este organismo se encontraba regulado en el Capítulo II, llamado "De los organismos electorales", de la mencionada ley.

La precitada Comisión tenía por objeto vigilar el proceso electoral federal. Esta Comisión estaría integrada por tres sectores, es decir,

⁷⁶ Diario Oficial de la Federación, de fecha 7 de enero de 1946

tenía una composición tripartita: 1) Dos de sus miembros formaban parte del Poder Ejecutivo; 2) dos miembros más serían del Poder Legislativo; y 3) finalmente, lo conformarían dos miembros de los partidos políticos.

La regulación de esta época fue de lo más deficiente, al grado de no encontrar dentro del cuerpo normativo en comento algún fundamento acerca de las relaciones laborales de dicho instituto político y sus trabajadores.

Una de las facultades⁷⁷ de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral fue la de expedir su propio reglamento⁷⁸. Este ordenamiento jurídico, que contaba con solo 65 artículos, regulaba la estructura, funcionamiento y organización de la referida Comisión. El aludido cuerpo normativo otorgaba al Presidente de la Comisión, de acuerdo con lo establecido en la fracción VIII del artículo 9, la atribución de designar administrativamente comisionados y hacer los nombramientos del personal necesario, así como sus remociones.

Tal y como se puede observar, una de las facultades que ha estado presente siempre dentro de los organismos electorales, por lo menos en lo que respecta a los Presidente de dichos organismos, es la que se refiere a la designación y otorgamiento de nombramientos para aquellas personas que prestarían sus servicios a favor de estas

⁷⁷ Artículo 8 de la Ley Electoral Federal

⁷⁸ Este reglamento, cuyo nombre completo fue "Reglamento de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y de las Comisiones Locales Electorales", fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 1946

instituciones. Sin embargo, también ha sido constante la omisión hecha por los ordenamientos jurídicos que regulan tales dependencias, en el sentido de no establecer la regulación de las relaciones laborales con sus trabajadores. Lo mismo sucedió con el Reglamento que ahora tratamos, pues solo la fracción VIII del artículo 9 hace alusión a un mínimo de contenido laboral. Así, dentro de los 65 artículos que integraron dicho ordenamiento solo una fracción, de un solo artículo, tocó un tema tan importante como lo son las relaciones laborales.

En virtud de lo anterior, la legislación de 1946 no tuvo ni tiene mayor trascendencia para nuestro objeto de estudio.

B) La Comisión Federal Electoral y sus trabajadores

Este organismo se crea jurídicamente con la Ley Electoral Federal⁷⁹ de 1951. Esta ley, sin desmeritar los propósitos políticos para los cuales fue creada, no proporcionó ningún avance a nuestra materia. En su articulado no se halla regulación específica de las relaciones laborales entre dicho organismo y sus trabajadores.

De lo rescatable se encuentra el artículo 12, que estableció las atribuciones de la Comisión Federal Electoral, siendo facultada ésta, conforme a lo establecido en la fracción I de dicho artículo, para expedir su propio reglamento, así como los reglamentos de las

⁷⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 1951. Por esta ley se abrogó la Ley Electoral Federal de 1946 (artículo 1 transitorio)

comisiones locales, distritales y el reglamento del Registro Nacional de Electores⁸⁰. Fuera de este caso, no se hace alguna otra mención de las relaciones laborales aludidas.

Caso contrario sucede con las relaciones de trabajo de los servidores del Registro Nacional de Electorales. El artículo 47 de la Ley Electoral Federal estableció que "el personal de funcionarios y empleados del Registro Nacional de Electores será de confianza. El Director del Registro será nombrado por el Presidente de la Comisión Federal Electoral, y el resto del personal por el Director, con la aprobación del Presidente de la Comisión Federal". Lo destacable de este artículo es la mención que hace de los servidores de la Comisión como trabajadores de confianza. Debemos recordar que dicha mención solo se encontraba comprendida dentro del lenguaje laboral ordinario, es decir, aquel contemplado en el artículo 123 de la Constitución Federal y, desde luego, en la ley reglamentaria del mismo artículo. También, este precepto otorgó facultades de designación y nombramiento de personal al Director del Registro Nacional de Electores, y al Presidente de la Comisión Federal Electoral. Es decir, los legisladores eran conscientes de las relaciones laborales que necesariamente surgirían por la creación de estos organismos y, por ello, hicieron esta mención. Sin embargo se limitaron a este solo acto, sin profundizar en la regulación y establecimiento de pautas generales que deberían regir las condiciones de trabajo de estos organismos.

⁸⁰ Este organismo era dependiente de la Comisión Federal Electoral. Su encargo era mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los Organismos Electorales, el Padrón Electoral (artículo 45 de la Ley Electoral Federal)

En síntesis, esta ley también fue omisa acerca de las relaciones de trabajo entre los organismos electorales administrativos y sus servidores. Además, debemos recordar que las dos legislaciones recién estudiadas fueron publicadas antes de la adición de la base "B", del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se realizó en 1960, por la que se otorgó los lineamientos, principios, reglas y normas que regirían las relaciones de trabajo de los servidores públicos del Estado

C) La Comisión Federal Electoral de 1973 y sus trabajadores

La legislación electoral, así como los organismos de la materia, siguieron evolucionando de reforma tras reforma a la ley. De esta manera llegamos a 1973, año en que se publica la Ley Federal Electoral⁸¹. Este ordenamiento jurídico siguió regulando a la Comisión Federal Electoral de un modo semejante a la anterior ley electoral. Aunque la reforma pretendía adecuar dicha Comisión a las necesidades imperantes de la época, no la adecuaba de igual forma a las nuevas condiciones jurídicas recientemente creadas.

Años antes a esta reforma, específicamente en 1960, se adicionó una base "B" al artículo 123 de la Constitución General con el propósito de regular y establecer cuales serían las condiciones de los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado. La Comisión Federal Electoral, así como todos los demás organismos electorales, eran sin duda miembros u órganos del Estado, los cuales, a su vez, requerían de

⁸¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1973.

personas que prestaran sus servicios a estas dependencias y, por ende, deberían de estar sujetos a las condiciones generales reguladas para tal efecto en el referido artículo 123. Sin embargo, la ley nuevamente volvió a ser omisa al no establecer las condiciones bajo las cuales se sujetarían los trabajadores de esta dependencia.

En realidad, para resumir un poco el tema, las reformas de 1973 no trajeron consigo innovación alguna que permita adentrarnos de fondo a la materia laboral electoral.

D) La Comisión Federal de 1977 y sus trabajadores

Mediante Decreto publicado el 30 de diciembre de 1977, se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales⁸², misma que abrogó a la anterior Ley Federal Electoral. Esta ley siguió regulando en su Capítulo II, denominado "De los organismos electorales", a la Comisión Federal Electoral y a los demás organismos del mismo tipo (esto es comisiones locales electorales, comités distritales electorales y mesas directivas de casilla), esto de acuerdo al artículo 76 de dicho ordenamiento.

Por otro lado, se definió a la Comisión como "el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en esta ley y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y

⁸² Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1977

responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral". Si bien para la época no se había pensado en organismos autónomos de la misma forma en la que se les concibe el día de hoy, la ley le dotó de esta característica a dicho organismo. Cabe precisar que esta autonomía solo se refería a una autonomía administrativa, toda vez que la Comisión estaba conformada por miembros del Poder Ejecutivo (como lo era el Secretario de Gobernación, quien la presidía) y por miembros del Poder Legislativo (un diputado y un senador), además se integraba también por miembros de los partidos políticos.

En sí, la estructura, integración y funcionamiento no varió demasiado. Se encontraba la misma facultad relativa a la expedición de su propio reglamento, así como el de los organismos locales, solo que esta vez se encontraba contenido en la fracción XXXI del artículo 82.

Sin embargo, esta ley tuvo el mismo problema que sus predecesores: nada estableció respecto a los trabajadores de dicha Comisión.

E) La Comisión Federal Electoral de 1986-1987 y sus trabajadores

Anterior a 1986 existió en el país una serie de leyes electorales que tenían como objetivo regular todo lo relativo a la celebración de las elecciones, reglamentando, a su vez, a los organismos encargados de realizar el procedimiento electoral.

De esta forma, a partir de 1946 contamos con una legislación electoral que reguló a un organismo de la materia: la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral. Las posteriores leyes electorales crearon a lo que se conoció como la Comisión Federal Electoral. Sin embargo, a pesar de la existencia de estos organismos, no se encontraba en nuestro ordenamiento fundamental, *esto es la Constitución Política*, precepto que proporcionara la base, el fundamento y el sustento de tales organismos.

Por lo anterior, la reforma constitucional⁸³ recayó en el artículo 60, que incorporó por vez primera en nuestra Ley Fundamental la existencia de los organismos electorales⁸⁴. La reforma estableció que “corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen [...]”

Con este fundamento constitucional, a pesar de que el organismo ya había existido sin él, se estableció en un nuevo cuerpo normativo, llamado Código Federal Electoral⁸⁵, el organismo electoral de carácter

⁸³ Las reformas constitucionales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986

⁸⁴ GALVAN RIVERA, Flavio.. *Derecho procesal*, op. cit. p. 9

⁸⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987

federal encargado de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral, conservando el mismo nombre: Comisión Federal Electoral

Este organismo tuvo su regulación en el Título Tercero, del Libro Cuarto, del precitado Código, siendo definido por el artículo 164 como "organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este Código y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral".

Por otra parte, dentro del contenido de la legislación secundaria, es decir, el Código Federal Electoral, no encontramos atribución otorgada a la Comisión o a su Presidente para expedir el Reglamento de la Comisión, mucho menos se hallan facultades relativas al nombramiento del personal necesario, esto es trabajadores, de los que se vaya a requerir para el desarrollo de las labores del organismo. En este sentido, la nueva ley sufrió un retroceso. Sin embargo, esta omisión sería subsanada mediante la reforma que en el año de 1990 se llevó a cabo y que significó, tal como lo veremos posteriormente, el origen, propiamente dicho, del derecho laboral electoral en el ahora Instituto Federal Electoral.

F) La reforma de 1990. El Instituto Federal Electoral y sus trabajadores

Para el año de 1990 sucedieron las reformas más importantes relativas al organismo electoral de carácter administrativo. La elección de 1988 fue severamente cuestionada, denotando con ello la ineficacia de la Comisión Federal Electoral para preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral. Sin embargo, el Estado no podía dejar de hacerse cargo de estas actividades, por ello debía de reformar la legislación electoral vigente de la época y transformar al organismo electoral de carácter administrativo.

Estas reformas, a las que hemos denominado como “necesarias”, tenían que hacerse primeramente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como señalamos anteriormente, justo al analizar las reformas de este mismo año pero relativas al Tribunal Electoral, una innovación y aclaración que produjo la reforma consistió en la profesionalización de la materia electoral. Años atrás se encontraba establecida en nuestro ordenamiento fundamental el carácter obligatorio y gratuito de las funciones electorales y censales⁸⁶. Las polémicas suscitadas al respecto⁸⁷ permitieron la modificación del artículo 5 de la Constitución para establecer que “ [...] Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes [...]” Está

⁸⁶ *Vid supra*. p. 7

⁸⁷ *Vid supra*. pp 7 y 8

reforma estableció por vez primera la profesionalización de los servicios electorales, es decir, un conjunto de personas cuya labor sería la preparación, desarrollo y vigilancia del procedimiento electoral, en lo que respecta al Instituto Federal Electoral; y, la resolución de los conflictos electorales suscitados en virtud de la celebración de las elecciones, para el caso del Tribunal Electoral. Desde nuestro punto de vista, dicha profesionalización del servicio electoral se refería tanto al reciente Instituto Federal Electoral así como al Tribunal Federal Electoral; sin embargo, los legisladores solo establecieron jurídicamente, es decir, solo plasmaron en nuestra Constitución Política y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸⁸, la profesionalización del organismo electoral administrativo, mas no así el de carácter jurisdiccional. Lo anterior se basa, por lo menos a manera de deducción, en el hecho de que los ordenamientos en comento no contienen normas específicas de la profesionalización del Tribunal Federal Electoral.

Por otra parte, se reformó el artículo 60 y 41 de nuestro ordenamiento jurídico-político fundamental. En lo que respecta al artículo 60, se modificó su estructura para dejar fuera de su contenido lo referente a la Comisión Federal Electoral para trasladarlo al artículo 41 del mismo ordenamiento jurídico, pero con diferente nombre.

De tal suerte, el contenido del artículo 41 quedo, en su parte conducente, de la siguiente forma:

⁸⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990

Artículo 41...

Los partidos...

Los partidos...

Los partidos...

En los procesos...

Los partidos...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un **organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios**. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos.

De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. **Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para**

prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público...

Este organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios se le denominó Instituto Federal Electoral, el cual encontró su regulación en el Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo definido por el artículo 70 como "organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios." A este nuevo organismo se le consideró "depositario de la autoridad electoral [y] responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones" (artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Con estos deberes que le fueron encomendados, surgió la necesidad de un cuerpo de individuos para el desarrollo de sus funciones, este cuerpo de personas fue denominado Servicio Profesional Electoral que encontraba, además del fundamento constitucional (párrafo octavo, del artículo 41), su base en el párrafo tercero del artículo 69 del mencionado Código, al establecer que "Para el desempeño de sus actividades **el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados por un Servicio Profesional Electoral.** La desconcentración será base de su organización"

Con el fundamento constitucional y legal se dio pie para regular las condiciones de trabajo del Instituto Federal Electoral. Esta regulación estaría orientada conforme a las normas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y por un

Estatuto⁸⁹ que sería expedido por el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo⁹⁰. El procedimiento de elaboración del Estatuto fue el siguiente: la Junta General Ejecutiva⁹¹ elaboraría el anteproyecto de Estatuto, que sería sometida al Consejo General para su aprobación por su Presidente. Sancionado el Proyecto por el Consejo era remitido a la consideración del Ejecutivo Federal para su aprobación y expedición.⁹²

El Servicio Profesional Electoral se integró por dos secciones. a) Cuerpo de la Función Directiva, que proveería al personal para cubrir los cargos de dirección, mando y supervisión; y b) el Cuerpo de Técnicos, que proveería al personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas⁹³. Como bien podemos observar, estas dos categorías, secciones o cuerpos se refieren a la clásica división, erróneamente formulada, que se hace de los trabajadores, clasificándolos en trabajadores de base (Cuerpo Técnico) y trabajadores de confianza (Cuerpo de Función Directiva), pues estos últimos, debido a la naturaleza de sus funciones, esto es dirigir, mandar, supervisar, generalmente son considerados de confianza.

Existía un requisito legal para ingresar a tales cuerpo y, por ende, para prestar los servicios en beneficio del Instituto Federal Electoral:

⁸⁹ Este ordenamiento fue el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, publicado el 29 de junio de 1992.

⁹⁰ Artículo 167, párrafo tercero del Código

⁹¹ Órgano central del Instituto Federal Electoral, que se presidió por el Director General e integró con el Secretario General y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Preterrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración (artículos 72 y 85 del Código)

⁹² Párrafo cuarto del artículo 167 del Código.

⁹³ Párrafo primero, segundo y tercero, del artículo 168 del Código.

acreditar los requisitos personales, académicos y de buena reputación que para cada uno de ellos señaló el Estatuto y además haya cumplido con los cursos de formación y capacitación correspondientes y realice las prácticas en los órganos del Instituto. También se podía acceder a los Cuerpos por medio de examen o concurso.⁹⁴

El Estatuto, que será estudiado más adelante, estaba limitado a una serie mínima de normas que debía contener, esto lo estableció el artículo 169 del Código de la siguiente manera:

Artículo 169.

1. El Estatuto deberá establecer las normas para:
 - a) Definir los niveles o rangos de cada Cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso;
 - b) Formar el Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral;
 - c) El reclutamiento y selección de los funcionarios y técnicos que accederán a los Cuerpos;
 - d) Otorgar la titularidad en un nivel o rango de Cuerpo o Rama y para el nombramiento en un cargo o puesto;
 - e) La formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento;
 - f) Los sistemas de ascenso, movimientos a los cargos o puestos y para la aplicación de sanciones administrativas o remociones. Los

⁹⁴ Párrafo quinto, del artículo 168 del Código

ascensos se otorgarán sobre las bases del mérito y rendimiento;

g) Contratación del personal temporal; y

h) Las demás necesarias para la organización y buen funcionamiento del Instituto Federal Electoral

2. El director General del Instituto...

De lo anterior podemos precisar el mínimo de contenido que debía establecer el Estatuto, lo cual era lo siguiente:

1. Cargos, niveles, puestos, funciones de los servidores del Instituto;
2. Forma de ingresar al Instituto y forma de otorgar titularidad y nombramiento de un cargo. Tipo de contratación (temporal o indeterminado);
3. Sistema escalafonario; y
4. Capacitación de los trabajadores

Desde luego, el Estatuto no solo debería hacer alusión a estos dos Cuerpos de trabajadores, sino también debió de hacer mención de todos los trabajadores administrativos y auxiliares. Es decir, de aquellas personas físicas subordinadas al Instituto pero que no realizan funciones electorales (organizar, preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral) sino encargadas del aseo, copias, mobiliario, vigilancia de las instalaciones, *et sit cetera*. Este tipo de

trabajadores estuvieron regulados por sistemas de composición, ascensos, movimientos y sanciones administrativas⁹⁵

Donde erró la legislación fue en su artículo 172, al establecer que todo el personal del Instituto (Cuerpo Técnico, Cuerpo de Función Directiva y rama auxiliar) serían considerados de confianza, quedando sujetos al régimen establecido en la fracción XIV del artículo 123 de la Constitución (*sic*). A pesar de que la legislación ordinaria no fijó con claridad la base aplicable, esto es "A" o "B" del artículo 123, es de suponerse que se refería a la segunda, pues esta fracción, de esta base, establece que: "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social." Desde luego, los trabajadores auxiliares no podrían ser considerados de confianza debido a la naturaleza de sus funciones, las cuales no eran propiamente de dirección, vigilancia o supervisión sino de carácter meramente administrativo, es decir, subordinados a todas aquellas que contarán con las facultades ya precisadas. Lo único rescatable de este artículo, pues algo se puede rescatar de él, es el reconocimiento que se hace de los trabajadores del Instituto Federal Electoral como trabajadores al servicio del Estado, gozando de todos los derechos establecidos en el aludido artículo 123 constitucional.

Aunque el Código en comento se publicó en el Diario Oficial de la Federación en 1990, el Estatuto que debería regir al Servicio

⁹⁵ Párrafo primero del artículo 170 del Código

Profesional Electoral no se creó sino hasta el año de 1994, regulándose las relaciones de trabajo por dos años, de 1990 a 1992, con el mínimo jurídico contenido en la legislación reglamentaria electoral.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral contó con nueve Títulos, 202 artículos y ocho artículos transitorios. Este cuerpo jurídico tenía como objeto “establecer las normas para la organización, operación y desarrollo del Servicio Profesional Electoral; las relativas al personal del Instituto Federal Electoral; las concernientes a la aplicación de sanciones administrativas; así como las referentes a las demás materias que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que deben ser reguladas para este ordenamiento.” (Artículo 1) Es claro que el Estatuto pretendía ser un regulador del desarrollo para las actividades del Instituto, incluyendo por supuesto las condiciones de trabajo del mismo, ya que éstas se encontraban estrechamente vinculadas con las funciones del organismo.

Sin embargo, de los nueve Títulos⁹⁶ a los que hace referencia el Estatuto, no se puede apreciar en ninguno de ellos las condiciones de trabajo a las que estarían sujetos los servidores del Tribunal. Solo hace una pequeña alusión el Título Sexto, De las obligaciones y

⁹⁶ Solo para conocimiento general, el nombre de los Títulos eran: I. Del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral; II. De la integración del Servicio Profesional Integral; III. Del ingreso al Servicio Profesional Electoral; IV. Del sistema de evaluación del personal; V. Del desarrollo del personal de carrera; VI. De las obligaciones y derechos de los miembros del Servicio Profesional Electoral; VII. De la disponibilidad, separación y reingreso al Servicio Profesional Electoral; VIII. Del personal administrativo y del temporal; IX. De las responsabilidades y sanciones administrativas.

derechos de los miembros del Servicio Profesional Electoral, en el artículo 109, para los miembros de dicho Servicio. Así, dentro de las obligaciones de los servidores profesionales del Instituto se encuentran, *inter alia*, las siguientes: a) Ejecutar las actividades observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos; b) cumplir con eficiencia y eficacia las funciones que se les confiere; c) desarrollar las actividades en el puesto, lugar y área de adscripción, durante los periodos que determinen las autoridades del Instituto; d) asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios establecidos.

Además tenían que abstenerse, conforme a lo establecido en el artículo 110, de: a) faltar a su lugar de adscripción o al desempeño de sus actividades sin causa justificada o sin autorización expresa de su superior jerárquico inmediato; b) concurrir a su lugar de adscripción o al desempeño de sus actividades en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica; c) ausentarse de su lugar de adscripción o abandonar las actividades sin autorización expresa de sus superiores; d) Permanecer en las instalaciones del Instituto o introducirse a ellas, fuera de sus horas de actividades, salvo que exista causa justificada y autorización expresa del superior jerárquico inmediato.

Estas obligaciones eran, desde luego, de naturaleza laboral a las cuales estaban sometidos los trabajadores del Instituto, obligaciones que en todo centro de trabajo están presentes ya sea por mandato de

la ley, por convenio entre las partes o por ser instrucciones precisas del patrón para el buen funcionamiento y desempeño de las labores. Sin embargo los horarios de labores, lugar de servicio, vacaciones, días de descanso, prestaciones económicas y en especie, y demás condiciones de trabajo nunca se plasmaron en este ordenamiento.

Como señalamos anteriormente, podría pensarse que el Código otorgó a los servidores del Instituto la calidad de trabajadores del Estado, al señalar que dichas personas estarían sujetas a lo previsto en la fracción XIV, de la base "B" del artículo 123, de nuestra Ley Suprema y, por ello, tales condiciones mínimas de trabajo se encontrarían comprendidas en dicho precepto. Esta argumentación, por demás correcta, no encontraba su correlativo legal de la misma forma en que lo hacía la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, cuerpos normativos que reglamentaban al precitado artículo 123 en sus dos bases.

La ineficacia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral de regular las condiciones mínimas de trabajo, y considerar a todos sus servidores como de confianza, provocó dejar a dichos miembros del Instituto en un verdadero estado de indefensión al no conocer éstos cual sería su régimen aplicable, pues dichos trabajadores de confianza no se encuentran protegidos por la base "B" del aludido artículo, solo en lo que respecta a la estabilidad en el empleo.

Por estos motivos, era imposible que los trabajadores conocieran con precisión, cual era su horario de labores y demás condiciones de trabajo a la que estarían sujetos, toda vez que faltaba una norma jurídica que así lo estableciera. Estas severas lagunas jurídicas presentes en la legislación de aquella época son el antecedente inmediato de las actuales deficiencias contenidas en los ordenamiento jurídicos electorales de nuestros días, tales como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

G) La reforma de 1996. El inicio del vigente derecho laboral electoral en el Instituto Federal Electoral

En este año sucedieron una serie de reformas, constitucionales⁹⁷ y legales⁹⁸, en torno a la materia electoral. El artículo 41 de nuestra Ley Suprema sufrió nuevamente de modificaciones y, por lo tanto, también el organismo electoral administrativo. Con la reforma en comento se elevó a rango constitucional el nombre de este organismo, fijándolo de la misma manera que lo hizo la legislación de 1990, esto es Instituto Federal Electoral; así, se estableció en la base tercera de dicho numeral que: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un **organismo público**

⁹⁷ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996

⁹⁸ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996

autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios [...]"

Para nuestro campo de estudio, la reforma de 1996 representó el inicio y la base del vigente derecho laboral en el Instituto Federal Electoral. Lo anterior encuentra sustento en el párrafo segundo, base tercera, del artículo 41 constitucional que establece: "El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y **profesional en su desempeño [...]** **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 [...]**" Este precepto, tal y como lo analizaremos mas adelante, encuentra serios problemas de interpretación y, derivado de ello, ha ocasionado la vulneración de los derechos laborales de los trabajadores del Instituto, toda vez que en el Código y Estatuto se encuentran contenidos normas jurídicas no acordes a lo establecido en nuestra Ley Suprema, específicamente en su artículo 123.

Por otro lado, las reformas legales al Servicio Profesional Electoral permitieron definir con precisión cuales serían las bases del derecho laboral dentro del Instituto. Quedo sustentado que la organización del dicho Servicio sería regulada por las normas establecidas por el Código y el Estatuto (artículo 167 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales). Además, se fijo más requisitos

mínimos⁹⁹ que debería de contener el Estatuto, con los cuales se subsano, aun insuficientemente, las omisiones en las que habían incurrido los anteriores cuerpos normativos.

Dentro de estas reformas se precisó las modalidades del trabajo extraordinario de los servidores del Instituto, facultando a éste para “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 [el] Código y el Estatuto. Los miembros del Servicio Profesional Electoral, con motivo de la carga laboral que representa el año electoral al ser todos los días y horas hábiles, tendrán derecho a recibir una compensación derivada de las labores extraordinarios que realicen, de acuerdo con el presupuesto autorizado.” (párrafo segundo y tercero del artículo 171 del Código)

Se fijo además la facultad del Tribunal Electoral para conocer de las diferencias o conflictos entre el Instituto y sus servidores (párrafo tercero del artículo 172 del Código)

⁹⁹ Artículo 169

1. ...

a) al f) .

g) Contratación de prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales; y

h) ...

2. Asimismo el Estatuto deberá contener las siguientes normas:

a) Duración de la jornada de trabajo;

b) Días de descanso;

c) Periodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional;

d) Permisos y licencias;

e) Régimen contractual de los servidores electorales;

f) Ayuda para gastos de defunción;

g) Medidas disciplinarias; y

h) Causales de destitución [...]

En virtud de tales reformas surgió la necesidad de un nuevo Estatuto denominado Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal de Instituto Federal Electoral¹⁰⁰ estas reformas rigen actualmente el derecho laboral del Instituto Federal Electoral. En esta sección del capítulo solo precisamos en que consistieron las reformas, esto para cumplir con el papel que le hemos dado a la Historia, toda vez que en los próximos capítulos nos detendremos a estudiar con más detenimiento los ordenamientos que reiteradamente hemos precisado.

¹⁰⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1994

C A P Í T U L O I I

LA REALIDAD LABORAL EN LOS ORGANISMO ELECTORALES. EL PROBLEMA DE LA INEXISTENCIA DE UN DERECHO LABORAL-ELECTORAL

Norma y realidad. Deber ser y ser. Conceptos antitéticos y opuestos entre sí¹⁰¹. La naturaleza del Derecho *versus* la naturaleza de la realidad es tan distante, diferente, compleja y problemática¹⁰². Pocas veces en la historia, si es que se ha dado el caso, se ha podido decir que el Derecho correspondió a la realidad que pretendía regular. El mundo es mutable, se transforma de momento a momento. Nunca permanece. Por ello, el Derecho nunca será perfecto, solo perfectible.

Nuestra tarea, como investigadores del Derecho, consiste en estudiar la norma jurídica, pero también debemos estudiar la realidad, la conducta humana, lo que efectivamente sucede en el mundo externo, aquél donde la norma se queda atrás, se aleja, se desconoce y se pierde con lo que sucede en la *realidad*, en el mundo de la experiencia, el la urbe de la vida social

¹⁰¹ Cfr. HANS, Kelsen. *Teoría general del Derecho y del Estado* (trad. Eduardo García Maynez). 13 ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995

¹⁰² Cfr. GUASTINI, Ricardo. "Reglas constitutivas y gran división", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Sobre el Derecho como discurso, no. XIV, año V, mayo-agosto, México, 1990. pp. 269-293

Nuestro derecho laboral-electoral escapa con gran fuerza de lo que se conoce en nuestro ordenamiento fundamental. La justicia social, estandarte de las luchas armadas más importantes de nuestra nación, *i.e.* la Independencia y la Revolución Mexicana, parece truncada con la regulación existente en ordenamientos secundarios, parece corrompida con actos humanos que no se ajustan a lo establecido en el artículo 123 de la Carta Suprema, paradigma de las relaciones de trabajo en todo tiempo y lugar.

Por tal razón, dejando a un lado la génesis de nuestro tema, nos disponemos al análisis, estudio e investigación de lo que efectivamente sucede dentro de los organismos electorales, es decir, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, solo en lo que respecta a las relaciones de trabajo que prevalecen y se practican en estas instituciones.

Lo anterior tiene como propósito justificar nuestro objeto y campo de estudio, dar la dimensión correcta y señalar todos los problemas que sufren cada uno de los trabajadores o servidores públicos que prestan sus servicios a los organismos electorales. Es menester precisar la realidad. Solo a partir de ella la regulación, la norma jurídica, puede ser cotejada, comparada e investigada.

Debemos advertir una peculiaridad del presente capítulo. Tratar de hablar, describir, mencionar y explicar lo que acontece a nuestro alrededor, en el mundo, en la realidad, en lo fáctico, encuentra un problema obvio: la falta de estudios o escritos que apoyen nuestras

observaciones. Al investigar cualquier tópico de estudio, uno trata de fundamentar sus observaciones, es decir, apoyarse en lo que otros estudiosos, en este caso del derecho, han estudiado, plasmado y escrito en obras referentes al tema. Sin embargo, nuestra realidad laboral-electoral no ha sido estudiada o muy poca estudiada, al grado de no encontrar información del tema. Lo anterior no es novedad. Cuando se creó al Tribunal de lo Contencioso Electoral y Tribunal Federal Electoral no existió doctrina específica de las relaciones laborales entre estos organismos y sus servidores. Solo Miguel Acosta Romero¹⁰³ se atrevió hablar al respecto y, a pesar de ser un estudio escueto, expresó las violaciones laborales a las que eran sujetos los trabajadores del Tribunal Federal Electoral e Instituto Federal Electoral.

A la fecha ha sido poco lo escrito del tema de nuestro presente capítulo. Por ello, no se extrañe la escasez de cita o, en su caso, la no especialización de las mismas, *i.e.* autores que no se dediquen al tema laboral-electoral. Sin embargo, se utilizará la doctrina clásica, es decir, aquélla que ha forjado nuestro Derecho Laboral y Derecho Laboral Burocrático, para entender las anomalías que existen en el Derecho Laboral-Electoral.

¹⁰³ "Los derechos laborales de los servidores públicos de los organismos electorales. Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral y los procedimientos para hacerlos valer", en XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Mexicano de Derecho Procesal México, 1993 y *Derecho Burocrático Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1995, pp 457 y ss.

2.1 Las condiciones de trabajo en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

A) Inexistencia de un Derecho Laboral- Electoral

Nuestro punto de partida es un tanto polémico, conflictivo y desafiante. Nosotros vamos a iniciar con una afirmación peligrosa: no existe el derecho laboral-electoral en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En 1990, año en que se reforma el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se introdujo la profesionalización de los servicios electorales, no se distinguió en nuestro ordenamiento fundamental a que servicios profesionales se refería. Para aquella época, de la misma forma que hoy día, se encontraban presentes dos organismos electorales: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, cuyos trabajadores prestaban servicios en la materia; uno, órgano meramente administrativo, preparaba, vigilaba y desarrollaba el procedimiento electoral; mientras que otro, tenía la misión jurisdiccional de resolver los conflictos electorales.

No cabe duda que estos dos organismos, aunque por diferentes medios, atribuciones y tareas, prestaban funciones electorales. Sin embargo, a pesar de que el referido artículo 5 constitucional estableció la profesionalización de estos servicios, la reforma no abarcó a los dos organismos en comento. Lo anterior puede observarse claramente con

la reforma que en ese mismo año se hizo al artículo 41 constitucional. En aquella ocasión se estableció que el órgano público con personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del procedimiento electoral, dispondría con el personal necesario para prestar el servicio profesional electoral. Tal y como afirmamos anteriormente, con la reforma de 1990 dio inicio el derecho laboral-electoral, pero solo en uno de los organismos: el Instituto Federal Electoral.

Por otro lado, el Tribunal Federal Electoral se incorporó al texto del mismo artículo 41 constitucional, sin que se estableciera un régimen propio para los trabajadores de este organismo y, mucho menos, su profesionalización¹⁰⁴.

Este error pudo haberse subsanado mediante las reformas de 1996, justo cuando se incorpora el Tribunal Electoral al ámbito del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo dichas reformas no establecieron una profesionalización de los servidores del actual Tribunal Electoral, al grado que los trabajadores del mismo organismo se encuentran en un limbo jurídico en cuanto a la regulación de sus relaciones y condiciones laborales.

Lo anterior no es una mera apreciación sino que, por lo contrario, se encuentra fuertemente fundado en nuestro sistema jurídico. Para

¹⁰⁴ PATIÑO CAMARENA. *avict. Reflexiones preliminares en torno a los contornos de la jurisdicción laboral-electoral*

empezar, baste decir que lo establecido en el párrafo último¹²⁵ del artículo 99 de la Ley Suprema, no es suficiente para suponer la existencia de un derecho laboral-electoral. En realidad, el párrafo aludido causa más problemas que soluciones, sin embargo, por el momento no nos detendremos a la interpretación del mismo.

Cuando este último párrafo estableció que los servidores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación regirían sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley, hace surgir una pregunta inmediata ¿cuál es la ley a la que se refiere este párrafo del artículo 99 constitucional? Muchas son las posibles respuestas, sin embargo, ninguna de ellas es por completo satisfactoria. Solo para enunciar, estas son algunas de las soluciones:

- a) Expedir una legislación, desde luego reglamentaria, acerca de las excepciones y reglas especiales que establece al párrafo último del artículo 99 constitucional;
- b) Que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contemple las excepciones y reglas especiales a las que se hace referencia; y
- c) Que sea la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando regula al Tribunal Electoral, la que establezca dichas excepciones y reglas especiales.

¹²⁵ "El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley"

De todas ellas, ninguna existe. Hasta el momento el legislador ordinario ha sido omiso en la expedición del ordenamiento al que alude el inciso a), toda vez que no existe en nuestro sistema jurídico un cuerpo normativo en específico referente a las reglas especiales y excepciones que el párrafo último del artículo 99 constitucional nos establece. Por otro lado, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hasta el momento no contempla condiciones especiales y excepciones a las que deban sujetarse los trabajadores del Tribunal Electoral. Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, existen una serie de preceptos que pretenden regular las condiciones a las que se sujetarán los servidores públicos del organismo en comento. Estas normas, que van del artículo 223 al 228 de la aludida ley, en ningún caso se les puede considerar como suficientes para regular las condiciones laborales de los servidores del Tribunal. Lo anterior se encuentra fundamentado en las grandes omisiones que tiene la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que su contenido es limitado a lo siguiente:

- a) Establece dos periodos de vacaciones al año, de acuerdo a las necesidades del servicio. Durante los años del procedimiento electoral federal o durante los procedimientos electorales federales extraordinarios, tomando en cuenta que todos los días y horas son hábiles, las vacaciones podrán diferirse o pagarse a elección del servidor o empleado. En ningún caso se podrán acumular las vacaciones correspondientes a más de dos años.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Artículo 223 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

- b) Los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral gozarán de descanso durante los días inhábiles señalados en el artículo 163 de la precitada Ley Orgánica, siempre y cuando no se esté en el supuesto anterior o se tengan asuntos pendientes de resolver.¹⁰⁷
- c) Los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral estarán obligados a prestar sus servicios durante los horarios que señale la Comisión de Administración, tomando en cuenta que durante los procedimientos electorales, federales o locales, todos los días y horas son hábiles.¹⁰⁸
- d) Durante los procesos electorales, no se pagarán horas extras, pero se preverán en el presupuesto las compensaciones extraordinarias que deban otorgarse a los servidores y personal del Tribunal de acuerdo con los horarios y carga de trabajo que hubiesen desahogado.¹⁰⁹

Desde luego, unos cuantos artículos no pueden considerarse como reglas especiales y excepciones que debe señalar la ley. En estos numerales, sin duda alguna, existen disposiciones en contrario o que excepcionan a lo que comúnmente se conoce. Ejemplo de ello es el inciso c) Si tomamos en consideración que, los trabajadores del Tribunal Electoral estarán obligados a prestar sus servicios en los horarios que señale la Comisión de Administración, podemos suponer que este órgano del Tribunal puede fijar un horario de labores superior a las ocho horas que preceptúa la base "B" del artículo 123

¹⁰⁷ Artículo 221

¹⁰⁸ Artículo 225

¹⁰⁹ Artículo 226

constitucional. La pregunta que cabe realizar es ¿puede la Comisión de Administración fijar un horario superior a las ocho horas, argumentando que es una excepción y regla especial a la que están sujetos los trabajadores del Tribunal y, por ello, otorgarle a dicho órgano del Tribunal una facultad de índole legislativa?

También es ejemplo de excepción y regla especial, si seguimos con el mismo criterio que en el párrafo anterior, el inciso d), el cual se encuentra estrechamente relacionado con el inciso c). Si la Comisión de Administración cuenta con una facultad para establecer el horario de labores, pudiendo fijar un horario superior a las ocho horas de jornada de trabajo, ¿los trabajadores del tribunal, por ser una regla especial y excepción, no tienen derecho a exigir el pago de lo que comúnmente se conoce como "horas extras"? En realidad, no encontramos razón o justificación de tal precepto. Es cierto que esta norma determina que dichas horas extras, a pesar de no pagarse, recibirán una compensación; sin embargo, la ley es omisa al precisar el monto (ya sea de un mes de salario, de quince días, de una semana, *et sit cetera*) que deberá comprender dicha compensación. Aunado a esto último, el presupuesto no lo determina el propio Tribunal, sino que es una facultad del Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados. De tal suerte, si en el presupuesto no se fija dichas compensaciones, los trabajadores del Tribunal no las podrán recibir, pues no existirían.

Pero, regresando a nuestro punto de partida, no podemos decir que estas excepciones y reglas especiales permitan la existencia de un

derecho laboral-electoral, sino que confirman nuestra opinión al respecto.

Esta situación trae aparejada otro problema. Cuando se estudia al Derecho, por lo menos a la parte objetiva, se hace alusión a un estudio de la norma jurídica. Sin embargo, para el tema que nos ocupa, dicho estudio se reduce a un número limitado de artículos, los cuáles no permiten confirmar la existencia de un derecho laboral-electoral dentro del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Esta ausencia normativa impide un estudio jurídico de nuestra materia, pero no impide un estudio empírico de lo que acontece de facto en el Tribunal Electoral, labor que se desarrollara en los siguientes apartados.

Para finalizar esta sección, debemos advertir una peculiaridad. Varios autores hacen mención del término derecho laboral-electoral para hacer alusión a la materia laboral que existe dentro los organismos electorales, especialmente lo relativo al proceso por el cual se solucionan los problemas de los trabajadores con alguno de dichos organismos; sin embargo, cabe precisar que, así como advertimos la inexistencia (o en un determinado momento su precaria regulación y existencia) de un derecho laboral-electoral dentro del Tribunal de la materia, de la misma forma debemos advertir la existencia de otro derecho laboral electoral, distinto y sin relación alguna con el que existe en el Tribunal Electoral: el derecho laboral-electoral del Instituto Federal Electoral que, a diferencia del Tribunal, si tiene una regulación específica para el caso que nos ocupa, sin que por ello podamos decir

que se ajusta a los parámetros establecidos en el artículo 123 constitucional.

Esta dualidad de regulaciones nos confirma, aun más, nuestra postura sostenida al principio de esta sección, referente a la inexistencia de un derecho laboral-electoral, ya que si existiera no estaríamos hablando de dos ordenamientos que pretenden regular un mismo aspecto, a saber; las relaciones laborales entre los organismos electorales y sus servidores.

Los dos organismos electorales federales, si bien sus funciones no son iguales, comparten características similares. La materia electoral, a la cual siempre se le pretende dar una naturaleza especial, la tienen encomendada estos dos organismos, sin embargo su regulación laboral es distinta en cada uno de ellos. Es claro, por ejemplo, que las Secretarías de Estado, como parte del Poder Ejecutivo, comparten una regulación: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto solo en cuanto a su estructura; pero también comparten una regulación laboral: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. De igual forma, los trabajadores del Poder Judicial de la Federación encuentran su regulación laboral en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, el Tribunal Electoral no comparte dicha característica con los demás miembros del Poder Judicial de la Federación. Encuentra una regulación distinta en la Ley Orgánica de este poder,

además, sin contar con fundamento y motivación alguna, pretende tener una regulación laboral especial, en virtud de la naturaleza de la materia que le compete conocer, separándose así, aunque no jurídicamente establecido, de los preceptuado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Entonces ¿qué hace a este organismo, *i.e.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un caso *sui generis* dentro de la estructura gubernamental federal?, ya que en todos los sentidos escapa o se pretende excepcionar de una regulación común para el Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para terminar, concluimos que no existe un derecho laboral-electoral dentro del Tribunal Electoral, por estas importantes razones:

- a) Ausencia de un fundamento constitucional, por el cual se deje en claro, cual será el régimen aplicable de los trabajadores al servicio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- b) Ausencia de una legislación secundaria, es decir, reglamentaria del párrafo último del artículo 99 constitucional, por la cual se precise cuales son las condiciones especiales y excepciones a las que estarán sujetos los trabajadores del Tribunal;
- c) Inexistencia de un derecho laboral-electoral común, por la cual se regule las relaciones de trabajo de los dos organismos electorales federales;
- d) Ausencia de una doctrina propia que explique las relaciones laborales en comento;

e) Con la ausencia de normas deviene una ausencia de principios propios de la materia laboral-electoral.

B) Derechos mínimos en el trabajo

¿Cuáles son los derechos mínimos en el trabajo? Esta pregunta tiene una solución por demás obvia: todo centro de trabajo deberá regir sus relaciones laborales y, por ende, reconocer los derechos mínimos de sus trabajadores conforme a lo establecido en el artículo 123 de la Constitución General. Esto quiere decir, en pocas palabras, que los derechos mínimos de todo trabajador son los contenidos en dicho precepto constitucional¹⁰.

Este artículo constitucional se divide en dos secciones: la base "A" y la base "B". Como bien sabemos, la primera rige entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo; mientras que la segunda, la base "B", rige entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El Tribunal Electoral, al ser parte integrante y miembro de un Poder de la Unión, a saber, el Poder Judicial, *debe* regir sus relaciones de trabajo bajo lo dispuesto en la base "B" del artículo 123 de la Carta Suprema y, por lo tanto, respetar los derechos mínimos de los trabajadores consagrados en ese precepto.

¹⁰ ACOSTA RÓMERO, *Derecho Bucrocrático*, op. cit., p. 289.

De un análisis del artículo de referencia, podemos establecer que los derechos mínimos consagrados son:

- a) Una jornada diaria máxima de trabajo (la diurna será de ocho horas, la nocturna de siete horas);
- b) Unas horas máximas de trabajo extraordinario (las cuales no pueden exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas);
- c) Un día de descanso por seis de trabajo;
- d) Un salario mínimo;
- e) Derechos de escalafón;
- f) Causa justificada para ser suspendidos o cesados;
- g) Acciones para solicitar la reinstalación al trabajo o la indemnización para el caso de que sean separados injustificadamente de sus cargos,
- h) Derecho de asociación sindical;
- i) Derecho de huelga

Estos derechos mínimos deben tener su regulación correlativa con la legislación secundaria, es decir, deben estar establecidas en un cuerpo normativo, de carácter secundario y reglamentario, por el cual se establezcan las condiciones mínimas de labores en el Tribunal Electoral. Sin embargo, cabe precisar que dicha regulación no se encuentra en un solo ordenamiento sino que, por el contrario, se encuentra dispersa en una serie de ordenamientos legislativos.

Para empezar, nosotros tenemos que partir del siguiente punto: el Tribunal Electoral regulará sus relaciones de trabajo conforme a las reglas aplicables al Poder Judicial de la Federación, tal y como lo establece el párrafo último del artículo 99 constitucional, ya que el Poder Judicial regula su situación laboral conforme a lo dispuesto en la base "B" del artículo 123 constitucional; por lo tanto, el Tribunal Electoral, al ser parte del Poder Judicial de la Federación, debe regirse a la normatividad laboral creada para tal efecto.

Algunos autores han sostenido que los servidores del Poder Judicial de la Federación están sujetos a un régimen especial de labores, pero esto no es así. En realidad, lo que establece la fracción XII, base "B", del artículo 123 constitucional es una situación especial, en virtud de la cual los trabajadores de dicho Poder no podrán solucionar sus diferencias ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues sería considerar el sometimiento de un Poder la Unión, en este caso el Judicial, a la competencia de otro Poder, al depender el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al Ejecutivo Federal. Por ello, la situación especial se refiere solo a la forma de solución de los conflictos laborales, los cuales serán resueltos por el Consejo de la Judicatura, a excepción de los conflictos donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea parte, en este caso será resuelto por este último órgano.

De tal suerte, los trabajadores del Poder Judicial de la Federación cuentan con todos los derechos consagrados en la base "B" del

artículo 123 constitucional, salvo la situación especial de solución de conflictos laborales.

Por todo lo anterior, los derechos mínimos que deben de tener los trabajadores del Tribunal Electoral, son exactamente los mismos que consagra la base "B" del artículo 123 constitucional, toda vez que dicho organismo se encuentra como miembro y parte del Poder Judicial de la Federación.

Ahora, debemos de corroborar la regulación constitucional con la regulación legal que se hace al respecto. Para ello, nos tenemos que remitir a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como al Reglamento Interno del Tribunal Electoral y, aunado a los dos ordenamientos anteriores, consultaremos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para empezar, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Título Décimo Primero, establece la regulación del Tribunal Electoral y, para la materia que nos interesa, la Sección 3ª, del Capítulo IX, preceptúa las vacaciones, días inhábiles, renunciaciones, ausencias y licencias para el personal del Tribunal.

Así, el artículo 223 de la ley en comento establece que "los servidores públicos y empleados de la Sala Superior disfrutarán de dos periodos de vacaciones al año, de acuerdo con las necesidades del servicio" En este sentido la legislación secundaria es correlativa a lo contemplado en la fracción III, del artículo 123 constitucional, al

disponer los periodos vacacionales de sus trabajadores. De igual forma, decimos que el artículo 224 de la Ley Orgánica cumple con lo dispuesto en la fracción II del artículo 123 constitucional, toda vez que "los servidores y empleados del Tribunal Electoral gozarán de descanso durante los días inhábiles señalados en el artículo 163 de [la] ley ..."

Sin embargo, dichas correspondencias son las únicas que se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la jornada de trabajo no está determinada en este cuerpo normativo sino que, de manera injustificada, se dotó a la Comisión de Administración¹¹¹ la facultad para precisar esta condición de trabajo, siendo este órgano del Tribunal quien fije las horas laborales de los servidores del Tribunal. En este sentido, hasta el momento la Comisión de Administración no se ha pronunciado al respecto, es decir, no ha especificado cual es el horario de labores del Tribunal Electoral.

El único horario de labores que delimita la actuación del Tribunal se encuentra en el Reglamento Interior¹¹² de este organismo,

¹¹¹ Órgano administrativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo encargo es la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del órgano. Se integra por el Presidente del Tribunal, quien la preside, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Los comisionados son: el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal y el consejero designado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con mayor antigüedad en el Consejo, así como el Consejero designado por el Presidente de la República. Es un órgano permanente (artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

Dentro de sus facultades se encuentran, elaborar el proyecto de Reglamento Interno del Tribunal, sometiéndolo a la aprobación de la sala Superior, y expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación del personal del Tribunal (artículo 209 de la Ley Orgánica)

¹¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1997.

exactamente en el artículo 57, al disponer que “durante el tiempo que no corresponda a un proceso electoral, serán horas hábiles las que medien entre las ocho y las diecinueve horas”; esto nos hace suponer que, durante los tiempos intraprocedimentales, los trabajadores del Tribunal Electoral deben prestar sus servicios de las ocho a las diecinueve horas, esto es un total de once horas al día, excediendo con mucho las ocho horas que preceptúa la fracción primera, de la base “B” del artículo 123 constitucional.

Esta condición de trabajo escapa aún mas de la realidad. No es por todos conocido, sino solo para los trabajadores de la institución en comento, que las jornadas de trabajo son superiores a las doce horas. Generalmente, la jornada inicia a las 9 de la mañana, para concluir, si es el caso, a las 21 horas del mismo día, es decir, un promedio de 12 doce horas de jornada de trabajo.

Recordemos que uno de los fines del derecho laboral (llámese burocrático, electoral o común) es preservar la vida, integridad, salud, dignidad, libertad e igualdad de las personas sujetas a una relación de trabajo. Esto es, garantizar que todo trabajador, al contar con una calidad de parte débil en la relación, sea protegido en sus derechos más elementales. Una persona que labora todos los días de 9 a 21 horas contará con poco tiempo para otras actividades, especialmente las relativas al descanso, esparcimiento y convivencia con su familia. Los trabajadores, en este caso del Tribunal, deben de gozar de tiempo suficiente de descanso, no solo para recuperar las energías perdidas

sino también para desempeñarse mejor en el ejercicio de sus actividades laborales.

Nuestro ordenamiento fundamental, es decir, la Constitución Política se caracteriza por ser un ordenamiento eminentemente social, esto es, busca proteger a los miembros más débiles de la sociedad, a saber: campesinos y trabajadores. Por ello, la lucha armada de la Revolución tenía como propósito una reivindicación de los derechos sociales de clases oprimidas¹¹³, exigiendo su cabal cumplimiento.

Un horario mínimo de labores no se estableció por capricho de nuestro constituyente, sino que representa un horario digno de labores, ya que la explotación a la que eran sometidos los trabajadores era considerada más esclavista que laboral. De igual forma, los trabajadores del Tribunal Electoral no encuentran la dignidad en su jornada de labores, pues no encuentran el descanso necesario en virtud del cual se pueda recuperar las energías perdidas.

Sin embargo, la situación no acaba ahí. La fracción primera, de la base "B" del artículo 123 constitucional es clara al disponer que "la jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán **extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario.** En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres

¹¹³ Sobre este particular, a manera de recomendación, puede consultarse a: KATZ, Friedrich, *La guerra social de México*, Ed. Era, México, 1998.

veces consecutivas”, esto es: todo trabajo extraordinario, *i.e.* aquél que se trabaja más allá de las ocho horas diarias, deberá pagarse. Esta norma no fue respetada por el legislador ordinario, al establecer éste en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 226, que “durante los procesos electorales, no se pagarán horas extras, pero se preverán en el presupuesto las compensaciones extraordinarias que deban otorgarse a los servidores y personal del Tribunal de acuerdo con los horarios y cargas de trabajo que hubiesen desahogado” El caso es que los trabajadores del Tribunal no solo trabajan horas extras durante los procedimientos electorales sino también durante los periodos intraprocedimentales. y en ningún caso reciben el pago correspondiente a dicho trabajo. Esta es una clara violación a lo establecido en nuestro ordenamiento fundamental.

Como hemos señalado, a partir de la creación del Tribunal Electoral se ha venido trabajando de forma ininterrumpida. Puede constatarse dicha aseveración mediante las Memorias publicadas por el propio Tribunal, donde se hace hincapié de las guardias permanentes en el organismo. Así, para el año de 1997 se decía que “en el Diario Oficial de la Federación del 18 de diciembre de 1996 se hizo del conocimiento público que conforme a lo previsto en el Artículo 7º, párrafo 1º de la Ley general del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles para la interposición, sustanciación y resolución de los medios de impugnación que se prevén en la citada ley. razón por la

que nuestra actividad judicial ha sido ininterrumpida.”¹¹⁴ Esta aseveración del entonces Magistrado Presidente no fue hecha al aire. Debemos recordar que los calendarios electorales no son iguales en todas las entidades federativas, mucho menos con el calendario electoral federal. Esto tiene como consecuencia que en todo el año, o por lo menos la mayor parte de él, el país se encuentre en procedimiento electoral, sea local o federal, y el Tribunal Electoral tenga que trabajar cada día y cada hora como si fueran hábiles.

La interpretación al párrafo primero¹¹⁵, del artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es por demás *abierto*¹¹⁶. Para nosotros, esta norma se refiere exclusivamente a los procedimientos electorales federales, no así a los locales. Sin embargo, el mismo precepto en comento establece, en su párrafo segundo, que “cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el computo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley”, este párrafo da un vuelco a nuestra interpretación, toda vez que aquí se da a entender que en los procedimientos electorales locales, todos los días y horas serán

¹¹⁴ “Informe anual del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, José Luis De la Peza” en Memoria 1997, Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p. 55.

¹¹⁵ “Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, estos se considerarán de veinticuatro horas.”

“Debemos hacer notar nuestra postura en cuanto a la interpretación de la norma jurídica. En este sentido, nosotros consideramos correcta la teoría de H.L.A. Hart, relativa al carácter *abierto* de la norma jurídica, es decir, el sentido multívoco que un mismo precepto puede tener, y que cada persona o autoridad interpreta a su arbitrio. (Cfr. HART, H.L.A. *El concepto de derecho*, 2ª ed., Editora Nacional, México, 1966

hábiles para el Tribunal Electoral, teniendo como consecuencias que los trabajadores del Tribunal laboren en horarios por demás inhumanos.

Continuando con las horas extras que se laboran en el Tribunal, una vez que hemos establecido que éstas se trabajan sea o no procedimiento electoral, debemos continuar con la falta de pago en lo que respecta a tales horas extras. En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 226, queda claro que durante los procesos electorales (cabe preguntar ¿cuáles?), no se pagarán horas extras. Desde nuestro punto de vista, este precepto legal viola claramente lo contenido en la Carta Fundamental, específicamente en la fracción I, del artículo 123; al establecer éste que las horas extras deberán pagarse. En tal virtud, podemos calificar a este precepto legal como anticonstitucional, ya que contraviene expresamente una obligación establecida textualmente en nuestra Ley Suprema.

C) Sindicato de trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ¿Separación o integración al Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación?

Uno de los pilares en el Derecho Colectivo del Trabajo, sea común o burocrático, es el sindicato¹¹⁷. La libertad de asociación consagrada en el artículo 9 y 123 base "B", fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que los trabajadores se unan

¹¹⁷ Los otros dos pilares son el contrato colectivo de trabajo y la huelga

entre sí con el propósito de defender sus intereses comunes frente a la parte fuerte de la relación laboral: el patrón.

Tal y como lo hemos venido señalando, el Derecho Laboral es un derecho de clase, esto es, protector de los derechos de la clase trabajadora. El artículo 123 constitucional nació como una respuesta a los reclamos sociales de los trabajadores, en este sentido, el derecho laboral tiene como finalidad el equilibrio de poder entre los trabajadores y el patrón; sea éste un particular o, bien, el Estado¹¹⁸.

Sin embargo, lo que comúnmente entendemos como derecho laboral, en el sentido de un derecho protector de la clase trabajadora y otorgamiento de derechos mínimos para los trabajadores, no es aplicable, por lo menos hasta el momento, a nuestro Derecho Laboral Electoral, toda vez que no existen unos derechos mínimos que protejan a los servidores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Hasta el momento se ha visto al Derecho Laboral Electoral, exclusivamente, como un medio de solución de conflictos entre el Tribunal y sus servidores; sin embargo, ha sido inexistente un estudio profundo que abarque de manera general los aspectos más importantes de las relaciones laborales entre ambos sujetos.

Uno de estos aspectos relevantes es el relativo al Sindicato de Trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

¹¹⁸ DAVALÓS MORALES, José *Perspectivas del sindicalismo en México* en BUEN LOZANO, Néstor de (coord), *Presente y Perspectivas del Derecho del Trabajo*, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1991, p. 336

define, en su artículo 67, a los sindicatos como “asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.” Si bien, no es la definición mas apropiada de sindicato, es suficiente para entender la finalidad de la norma jurídica: la unión de los trabajadores para la defensa de sus intereses. En este sentido, actualmente no existe en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un sindicato de trabajadores por medio del cual se pueda exigir, proteger y reclamar los derechos de sus agremiados¹¹⁹.

Todo haría pensar que los trabajadores del Tribunal Electoral, al ser servidores del Poder Judicial de la Federación, forman parte del sindicato de este Poder de la Unión; sin embargo, esto no es así. No se halla en los registros del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ni en ningún otro lado, dato alguno que nos permite precisar la existencia de un sindicato de trabajadores del Tribunal Electoral, ni la

¹¹⁹ A este respecto, cabe recordar que la sindicación única por unidad burocrática, es decir, la existencia de un solo sindicato de trabajadores al servicio del Estado por cada dependencia, establecida en el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ha sido declarada inconstitucional por nuestra Suprema Corte de Justicia, al dictar la tesis “SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTICULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTICULO 123. APARTADO B. FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL” que a la letra dice:

El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato por dependencia gubernativa, establecido en el artículo 68 de la citada ley, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

incorporación de estos trabajadores al sindicato del Poder Judicial de la Federación. Si bien, esto no es un error en la legislación, toda vez que no se encuentra prohibido o permitido¹²⁰ la formación de un sindicato¹²¹, si es una omisión de los trabajadores del Tribunal la no organización para la defensa de sus derechos.

Asimismo, cabe preguntarnos ¿quién sería el competente para registrar el sindicato de trabajadores del Tribunal Electoral? Desde nuestro punto de vista, al no estar expresamente regulado tal situación, deber ser el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien debiera registrar.

También existe otra posibilidad. Los trabajadores del Tribunal Electoral pueden incorporarse al Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Hasta el momento, esto no ha ocurrido. Los actuales estatutos del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación establecen, en la Declaración de Principios, la integración de dicha organización sindical, quedando constituido por los trabajadores de base e interinos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Unitarios de Circuito, de los Juzgados de Distrito establecidos en la República y del Instituto

¹²⁰ Esta es una idea interesante del Derecho, ya que este puede permitir de una forma negativa, es decir, no prohíbe expresamente la realización de conducta determinada, sin embargo no la permite tampoco expresamente. En tal virtud, se entiende como permisón negativa en tanto no establece una sanción expresa en caso de su realización. Sobre este particular: *Cfr.* KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 15 ed., Ed. Porrúa, México, 2003, pp. 28 y ss.

¹²¹ Tal y como lo veremos más adelante, justo en el Capítulo III de nuestro trabajo, verificaremos cuales son las posibles condiciones especiales y excepciones que debe o no establecer la legislación secundaria, en virtud de lo establecido en el párrafo último del artículo 99 constitucional.

Federal de Defensoría Pública. De esta forma, los servidores del Tribunal Electoral, a pesar de ser miembros del Poder Judicial de la Federación, todavía no se encuentran agremiados a esta organización sindical, ya que no figuran dentro de organismos cuyo trabajadores se encuentran sindicalizados.

La ausencia de un sindicato dentro del Tribunal Electoral tiene, como primera consecuencia, una disminución en la defensa de los derechos laborales de los servidores del organismo en comento. Lo anterior, si bien puede parecer una exageración, no lo es tal. En principio, la clase trabajadora se encuentra en una situación de subordinación, derivado de su calidad de parte débil en la relación de trabajo. El sindicato tiene como propósito la defensa de los derechos laborales de sus agremiados, ya que cuenta con una fuerza que un trabajador, en lo particular y singular, no tendría. En este entendido, los trabajadores sindicalizados pueden exigir, en virtud de su número y fuerza, el cumplimiento de las condiciones de trabajo consagrados en los ordenamientos jurídicos y, si es el caso, una mejoría de las mismas a través de la negociación, derivando con ello un posible contrato colectivo de trabajo.

No cabe duda que, tal y como sucede en muchas partes del mundo, el sindicalismo sufre una crisis¹²⁷. Los obstáculos que puede encontrar una organización de trabajadores, cuyo propósito es constituirse como sindicato, son demasiados. En primer lugar, la organización de

¹²⁷ Cf. ZAPATA, Francisco. "La crisis del sindicalismo" en COLLETIGNAL, Georges (comp.), Democracias posibles. Ed. Fondo de Cultura Económica México, 1993, pp. 261 y ss.

cualquier tipo de personas, llámense estudiantes, campesinos o, en este caso, trabajadores del Tribunal Electoral, repercutirá en el control que se ejerce mediata e inmediatamente sobre los gobernados. Este tipo de organizaciones nunca convendrán al gobierno¹²³. Un sindicato representa, por lo menos en los fines que debe perseguir, una mejoría en las condiciones sociales, económicas y laborales de los agremiados a dicha organización sindical.

Un Tribunal que "debe" laborar más de doce horas al día, sin duda alguna, sufriría un descalabro con la formación de un sindicato dentro de su estructura, toda vez que los trabajadores no estarían dispuestos a laborar semejante cantidad de horas.

Por otra parte, no existe impedimento alguno para que los trabajadores del Tribunal Electoral sean miembros del Sindicato del Poder Judicial de la Federación, toda vez que basta cumplir con los requisitos establecidos en los mismos estatutos, a saber:

Art. 5. Para ser miembro del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación son requisitos indispensables:

a) Ser trabajador de base o interino del Poder Judicial de la Federación, de nacionalidad mexicana y tener dieciséis años cumplidos.

¹²³ Cfr. TREJO DELARBRE, Raúl, "Pobrezas del sindicalismo. Acercamiento a un panorama pesimista del movimiento obrero y sus posibilidades" en CORDERA CAMPOS, Rolando, TREJO DELARBRE, Raúl y VEGA, Juan Enrique (coords), México: el reclamo democrático, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1988, pp. 143 y ss.

b) Tener un nombramiento que no sea de confianza

Pero, ser miembro de un sindicato, en este caso del Poder Judicial de la Federación, no tendría sentido alguno si no beneficiare en algún sentido a los trabajadores. Como hemos venido señalando, se ha pensado que las relaciones laborales de los trabajadores del Tribunal Electoral, no encuadran o se encuentran exentas a las disposiciones comunes de los demás servidores públicos. Pero, si en este momento los trabajadores del Tribunal Electoral se incorporaran al sindicato en comento, se dejarían en claro muchas situaciones, aunque la misma ley no lo previera.

Ejemplo de lo anterior es el artículo 6 de los estatutos del sindicato aludido, al establecer como derecho de sus miembros, el gozar de todos los derechos consagrados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (*e.g.* derecho de una jornada máxima de labores, derecho al pago de las horas extraordinarias de trabajo, *et sic cetera*). No cabe duda que los derechos obtenidos a través de una organización sindical son por demás beneficiosos a los trabajadores, ya que gozarían en todo momento de las garantías consagradas tanto en la base "B" del artículo 123 constitucional, así como en la respectiva ley reglamentaria, a saber: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es claro que los trabajadores de base del Tribunal Electoral pueden formar su propio sindicato o bien incorporarse al ya existente en el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, sigue existiendo el

problema de la sindicalización de los trabajadores de confianza. Por disposición normativa, este tipo de trabajadores no pueden formar parte de los sindicatos de los trabajadores de base (artículo 70, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado); sin embargo, la garantía de asociación consagrada en el artículo 9 de la Constitución Federal, y el derecho de asociación de los trabajadores, determinada por la fracción X, de la base "B" del artículo 123 constitucional, hacen posible que los trabajadores de confianza puedan sindicalizarse entre ellos, con el único propósito de defender sus intereses. Esto tiene fundamento en la precitada fracción X, toda vez que ésta no distingue entre trabajadores de base y trabajadores de confianza

Hasta el momento hemos comentado las posibles soluciones al problema de la sindicalización electoral, es decir, el derecho que tienen los trabajadores del Tribunal Electoral para formar o crear un sindicato. Sin embargo, se presenta un problema serio. Al Tribunal Electoral se le dotó de una competencia electoral, consistente en el conocimiento y resolución de los conflictos electorales que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, con sus servidores. Pero no se le ha dotado mayor competencia al respecto. Con esto queremos decir, en síntesis, que la competencia laboral del Tribunal se reduce al proceso laboral-electoral y no a otras situaciones relativas a la materia

Si un grupo de trabajadores del Tribunal Electoral pretendieran formar un sindicato, ¿podrían registrarlo ante el Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje? El artículo 72 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que "los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje..." sin importar que se traten de trabajadores del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o del Poder Judicial. Sin embargo, también se ha alegado que los servidores electorales revisten una característica especial y, por ello, no están sujetos al derecho burocrático común. Con este argumento, puede decirse que los trabajadores del Tribunal Electoral no podrían registrar su sindicato ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Si este es el caso, ¿ante quien lo tendrían que registrar el sindicato?, toda vez que el Tribunal Electoral solo conoce los conflictos laborales, pero no de aspectos estrictamente administrativos, tal y como lo es el registro de un sindicato. Además, sería absurdo que un órgano, cualesquiera que éste fuera, registrase al sindicato formado por sus propios trabajadores. Podría darse el caso de registrar otro sindicato, como bien lo podría ser el Sindicato de Trabajadores del Instituto Federal Electoral, aún inexistente. A pesar de ello, en este último caso no es tan sencillo dotar a una autoridad de una atribución o facultad que no le está expresamente establecida en la ley. Por ello, el Tribunal Electoral se encuentra en una ventaja exageradamente superior en relación con sus trabajadores, pues éstos no cuentan con las herramientas necesarias para equilibrar la relación de trabajo.¹²⁴

¹²⁴ Sobre el Sindicato de Trabajadores del Instituto Federal Electoral, nos remitiremos más adelante para hacer algunas observaciones por deciras interesantes, incluso un posible conflicto de competencias entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Desde luego, tal y como lo hemos observado y observaremos, las lagunas jurídicas colocan a los trabajadores en un grave estado de indefensión. La posibilidad que tienen los trabajadores para formar un sindicato del Tribunal Electoral, en cuanto trabajadores al servicio del Estado, queda solo a cuestión de los propios servidores y de la voluntad jurídica y política del Gobierno. El ejercicio de la garantía de reunión y asociación no puede coartarse en aras de la vida política del país, no puede restringirse por el arbitrio de los legisladores que ven en el Tribunal Electoral el espacio permanente, servil en todo momento y en todo lugar, para dirimir los conflictos electorales, aun en el perjuicio de los derechos sociales emanados de nuestro ordenamiento fundamental, y que son el logro de la lucha obrera y burocrática de nuestros trabajadores.

Así, existen muchos inconvenientes en torno a la conformación del sindicato del Tribunal Electoral, inconvenientes derivados de la omisión legislativa en que incurren los ordenamientos electorales, los cuales regulan, en forma escueta, las relaciones laborales de los trabajadores del Tribunal. Existen más hipótesis que conllevan interrogantes y problemas en torno al sindicato. Tal y como hemos observado, el Tribunal Electoral no puede regular o ejercer jurisdicción plena en la materia laboral-electoral, incluso su facultad procesal laboral se encuentra en entredicho al ser juez y parte del conflicto.

“Es hora de que el movimiento sindical demuestre el viejo principio de que la unión hace la fuerza. Los trabajadores son la fuerza la unión para producir, para crear riqueza y distribuirla equitativamente; ellos

son la fuerza la nación para hacer frente a los problemas internos y externos. Los tiempos de crisis, son momentos de prueba, no significan necesariamente tragedia o hundimiento; si el movimiento [burocrático electoral] actúa con nacionalismo y conciencia de clase, saldrá fortalecido de esta coyuntura. La tarea principal de los sindicatos, consiste en revisar sus tradicionales formas de lucha, con la finalidad de buscar los modos de actuación más factible para hacer frente a la crisis económica y a la crisis sindical en que están empeñados en colocarlos los patrones.”¹²⁵

D) La negociación colectiva de las condiciones generales de trabajo

En la sección anterior mencionamos uno de los pilares del derecho colectivo del trabajo: el sindicato. Nuestro propósito en este apartado, es tratar otro tópico que guarda estrecha relación con el sindicato, incluso es consecuencia del mismo, a saber: la negociación colectiva de las condiciones de trabajo.

Un sindicato tiene un propósito específico la defensa de los derechos laborales de sus agremiados. Una forma de defender, representar y exigir dichos derechos es por medio de la negociación colectiva.

¹²⁵ DÁVALOS MORALES, José. “El sindicalismo”, en VALADIZ, Diego y RUIZ MASSIHO, Mario. La transición del Estado Mexicano. Ed. Diana México, 1989, p. 137.

En el actual derecho burocrático mexicano no se encuentra contemplada la figura del contrato colectivo de trabajo, sin que por ello se impida a los sindicatos el participar y negociar colectivamente las condiciones generales de trabajo¹²⁶. Como bien sabemos, estas últimas son establecidas por los titulares de cada dependencia (artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Sin embargo, la norma jurídica en comento, para cumplir con su carácter de ordenamiento jurídico de carácter social, no deja al arbitrio del titular de la dependencia el establecimiento de las condiciones generales de trabajo, toda vez que se le obliga a tomar en cuenta la opinión del sindicato, siempre y cuando así lo solicite dicha organización laboral.

Existen elementos que pueden estar sujeto a negociación y elementos que no pueden estarlo. Una jornada mayor a las ocho horas por ningún motivo está sujeto a convenio, ya que se considera tal situación como un detrimento de la dignidad de la persona; de igual forma, tampoco se encuentra sujeto a negociación gozar o no de seguridad social por parte de los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que es un derecho social en beneficio de ellos. Es claro, por los ejemplos que hemos establecido, que la norma jurídica laboral determina un mínimo de derechos para la clase trabajadora, mínimos que no pueden negociarse salvo que sean en beneficio del trabajador. De tal forma, se puede negociar una jornada de seis horas diarias, dos días de descanso semanal, mejoras en los servicios y prestaciones

¹²⁶ ACOSTA RÓMERO, *Derecho Burocrático* . . . op. cit. p. 260

que se otorgan en el ámbito de la seguridad social, incremento en los días de vacaciones, *et sic cetera*.

Pero, los beneficios son imposibles si se pretenden conseguir por la fuerza de los trabajadores considerados individualmente. En el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al no existir sindicato alguno que exija la negociación de las condiciones generales de trabajo, éstas se encuentran al arbitrio del titular de la dependencia. Recordemos que el Tribunal Electoral crea, por medio de la Comisión de Administración, el Reglamento Interno del organismo¹²⁷, el cual se somete a la aprobación de la Sala Superior¹²⁸. El actual Reglamento Interno, a diferencia de sus predecesores¹²⁹, no contiene un catálogo mínimo de derechos y obligaciones de los servidores del Tribunal, tampoco establece las condiciones generales de trabajo a las que estarán sujetos los servidores del organismo. Su contenido se limita a establecer facultades y atribuciones de la Sala Superior, de las Salas Regionales, del Secretario General de Acuerdos, de la Comisión de Administración, reglas del Sistema de Medios de Impugnación y el proceso laboral-electoral entre el Tribunal Electoral y sus servidores; sin que en ningún momento se haga alusión las condiciones generales de trabajo.

En 1996, año en que se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se puso empeño en consolidar a los organismos electorales como autoridades en la materia. Sin embargo,

¹²⁷ Fracción I, del artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹²⁸ Fracción X, del artículo 189, de la misma ley.

¹²⁹ *Id supra*, Capítulo I.

fue tanto el afán por lograr tal propósito que se dejó a un lado aspectos importantes, como lo relacionado a los trabajadores del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, ocasionando con ello una seria omisión legislativa

Aunado a lo anterior, no existe razón alguna que justifique la ausencia de normas laborales dentro de la estructura del Reglamento Interno. Sabemos perfectamente que la estructura, organización, funcionamiento y desempeño de una institución debe comprender lo relativo a las relaciones laborales, ya que el recurso humano es el más indispensable de todos, toda vez que las cosas materiales serían obsoletas sino contarán con el esfuerzo de cada uno de los trabajadores.

De tal suerte, la omisión legislativa ha sido compartida y aumentada por el órgano del Tribunal encargado de elaborar el proyecto de Reglamento Interno, es decir, la Comisión de Administración. Sabemos perfectamente que, con lo establecido y regulado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hubiese sido más que suficiente para regular las condiciones laborales del Tribunal Electoral, pues lo demás solo se reduce a mejoras de las mismas.

Sin embargo, cuando la legislación es tan ambigua y omisa, es deber subsanar tales omisiones por medio de ordenamientos secundarios, tal y como lo es un Reglamento. Pero hasta el momento, el Reglamento Interno no contiene aspectos relativos a la regulación laboral de los servidores del Tribunal, laborando éstos con plena

ausencia de los derechos que gozan y de los deberes que tienen que cumplir. La organización del Tribunal ha sido un tanto anárquica. No existe una hora específica, por lo menos que se encuentre contenida en un ordenamiento jurídico, que establezca cuál es el horario de inicio de las labores del Tribunal; tampoco existe un horario fijo de conclusión de las mismas; no existe un horario determinado ni el tiempo específico para ello, por el cual los trabajadores puedan ir a ingerir sus alimentos; se le ha dado tanta importancia al Tribunal al grado que su sistema de seguridad es importante, sin embargo no existe un criterio a seguir, contenido en una norma jurídica, que obligue a las personas que laboran en el lugar a cumplir con determinadas medidas de seguridad para ingresar como para salir de la institución.

Incluso, el Reglamento Interno no cumple con el mínimo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, específicamente en lo que respecta al artículo 88, al determinar que:

Artículo 88. Las Condiciones Generales de Trabajo establecerán:

- I. La intensidad y la calidad del trabajo;
- II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales,
- III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas,

- IV Las fechas y las condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos,
- V Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas, y
- VI Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Es claro, por tanto, que los trabajadores del Tribunal están sujetos al arbitrio de la autoridad electoral. Aunque existieran las condiciones generales de trabajo, todavía faltaría formalizar el trámite, es decir, depositar dichas condiciones en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esto último, en ningún sentido violenta la autoridad electoral del Tribunal de la materia, tampoco implica una intromisión en el ámbito de competencia laboral del Tribunal, mucho menos implica el sometimiento de uno a otro órgano; toda vez que el citado depósito (tal y como lo establece el artículo 90 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) es un mero acto administrativo, con la finalidad de que las condiciones generales de trabajo surtan sus efectos.

Por otra parte, el artículo 91 de la Ley Burocrática dispone que las "Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones

económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deben cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento", en este sentido, las compensaciones que deben pagarse a los trabajadores del Tribunal, a las que alude el artículo 226 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, derivado de la carga de trabajo y la falta de pago de horas extraordinarias, deben de estar contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo, por lo menos en la forma, cuantía y periodos que abarcan tales compensaciones. toda vez que son prestaciones económicas que significan un cargo al Gobierno Federal, una vez que se encuentren contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo, deben de ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

E) Solución de conflictos laborales. El proceso laboral electoral

Nuestra primera tarea es advertir lo siguiente: existen dos procesos laborales-electorales. El primero de ellos se refiere a la solución de los conflictos entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus propios servidores. El segundo, hace alusión a los conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores. En esta sección trataremos el primero de ellos, es decir, al proceso por medio del cual se solucionan los conflictos laborales del Tribunal Electoral.

Como recordamos, la competencia laboral-electoral se le otorgó, en un principio, al otrora Tribunal Federal Electoral, mediante reforma a la Constitución General en el año de 1993¹³⁰. Esta competencia no fue bien vista por algunos teóricos, ya que implicaba la creación de otra competencia laboral a las ya existentes¹³¹.

Actualmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de nuestro ordenamiento fundamental, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los conflictos laborales que se susciten entre el mismo organismo y sus servidores. Esta competencia dota al Tribunal de una categoría análoga al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto ésta era, hasta antes de 1996, el único órgano de gobierno con facultades para resolver sus propios conflictos laborales. Sin embargo, los supuestos de la Suprema Corte de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son diferentes. En primer lugar, la Corte es el máximo órgano de justicia de la Nación, es decir, no se encuentra subordinado a la competencia de ningún otro tribunal. Por tal motivo, sería absurdo que nuestro máximo órgano de justicia se encontrara sujeto a la jurisdicción de otro Tribunal, en lo que respecta a sus conflictos laborales.

¹³⁰ *Id. supra*, "Las reformas constitucionales de 1993"

¹³¹ IBARRA FLORES, Román. "Los conflictos o diferencias laborales surgidos entre interomarios o empleados de Tribunales Electorales en el país", en Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Ier encuentro nacional de Tribunales Electorales Estatales, Mesa 4, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, México, 1997, s. p.

Por el contrario, el Tribunal Electoral no es el máximo órgano de justicia de la Nación, por lo menos no en la forma en que concebimos la supremacía de la Corte. Es cierto que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia (electoral), ya que así lo prescribe el artículo 99 constitucional, pero eso no implica que sus decisiones laborales no puedan ser sujetas a revisión. Esto es, el Tribunal Electoral no tiene el mismo rango jerárquico que la Suprema Corte, en este sentido no existe razón alguna para que el Tribunal Electoral conozca de sus propios conflictos laborales.

Regresando al derecho positivo, la competencia laboral del Tribunal Electoral se encuentra establecida constitucionalmente en el artículo 99 del ordenamiento fundamental, específicamente en la fracción VI de este numeral, que a la letra dice:

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 de la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones...

La sala Superior se integrará...

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.

II...

III...

IV...

V...

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores

VII. Los conflictos...

Esta competencia laboral desacredita en mucho la especialización que en materia electoral debiera desempeñar el Tribunal, toda vez que conoce de una materia para la cual no fue especialmente creada, en comparación con otros organismos jurisdiccionales integrados específicamente para conocer de la materia laboral. "Vale recalcar que los Tribunales Especializados, son aquellos que se caracterizan en el sentido de que su ámbito competencial se da primordialmente por la materia de los asuntos que se someten a su conocimiento"¹³²

En cualquier caso, no se puede objetar en nuestro actual derecho positivo mexicano la constitucionalidad de su competencia laboral, ya que es la misma Constitución Federal la que otorga dicha atribución. Sin embargo, si cabe hacer precisiones al respecto, sobre todo al momento de impartir justicia a sus servidores.

En principio de cuentas, tal y como lo hemos establecido anteriormente, el Tribunal Electoral no es análoga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su máxima autoridad deriva de la materia

¹³² MENDEZ BRAVO, José. "Incongruencia en las funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¿Tribunal Electoral o Laboral?", en Gaceta Electoral, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, num. 2, año 1998, p. 20

electoral de la que es competente, más no así de su competencia laboral. Lo anterior encuentra fundamento en el mismo texto de la Constitución General, al establecer ésta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Desde luego, la Constitución es omisa o no clara al precisar a qué materia se refiere. Sin embargo, una interpretación de este precepto necesariamente nos lleva a concluir que se refiere a la materia electoral. Lo anterior encuentra sustento en lo siguiente:

- a) Primeramente, este artículo hace alusión al nombre del órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos o diferencias electorales: el Tribunal Electoral;
- b) En segundo lugar, cuando dispone que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad en la materia, con excepción de lo establecido en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, hace referencia a la incompetencia del Tribunal Electoral para conocer sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales¹³³ toda vez

¹³³ Sobre este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido clara sobre la competencia exclusiva de nuestro máximo órgano de justicia para conocer sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes que sean, para el tema tratado, de contenido estrictamente electoral. Así, puede consultarse las siguientes jurisprudencias: a) CONTRADICCIÓN DE TESIS, NO EXISTE VALIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES, en Novena Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Junio de 2002 Tesis: P/JJ/ 24/2002 Página: 5 Materia: Constitucional Jurisprudencia; b) TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, en Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Junio de 2002 Tesis: P/JJ/ 23/2002 Página: 82 Materia: Constitucional Jurisprudencia; y c) TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN

que esta atribución se encuentra reservada para la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad, la cual tiene que ser promovida por los partidos políticos.

- c) El artículo en comento otorga al Tribunal Electoral la calidad de órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, especialización que se entiende en materia electoral, toda vez que los demás órganos del Poder Judicial de la Federación (*i.e.* Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito) conocen específicamente del Juicio de Amparo, cuando se impugnen actos o resoluciones en las diferentes materias de Derecho, más no en materia electoral.

“Al expresar este texto constitucional que el Tribunal electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, lógico es pensar, que va complementado con el texto de *la máxima autoridad jurisdiccional en materia*, y por ende, pretende decir, que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional electoral; es decir, se trata de un órgano jurisdiccional especializado en asuntos netamente electorales.”¹³⁴

II DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTICULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, en Novena Época Instancia Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XV, Junio de 2002 Tesis: P/J/26/2002 Página: 85 Materia: Constitucional Jurisprudencia

¹³⁴ MENDEZ BRAVO *op. cit.* p. 20

De tal suerte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con dos competencias: una electoral y otra laboral. En la primera, por disposición constitucional, es la máxima autoridad en la materia. En la segunda, la Carta Fundamental sólo nos dice que las resoluciones pronunciadas en los juicios laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, son definitivas e inatacables. Este último aspecto puede cuestionarse. La Suprema Corte de la Nación, a través de su Segunda Sala, ha establecido su opinión al respecto, aunque solo como tesis aislada, la cual es la siguiente:

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.³⁵

Con lo anterior no podemos estar de acuerdo. Esta tesis es pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competente para conocer asuntos en materia administrativa y laboral, dictada en marzo del año dos mil dos. Sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia para

³⁵ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV. Marzo de 2002. Tesis: 2a. XXVI/2012. Página: 433. Materia: Laboral. Tesis aislada.

pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes¹³⁶, competencia que si tienen otros Tribunales de la Federación (e.g. Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito) En este sentido, el Juicio de Amparo “ es un medio de defensa constitucional”¹³⁷, toda vez que “los artículos 103 y 107 establecen la competencia de los tribunales de la Federación y las reglas de procedencia en materia de amparo y (sic) deben resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”¹³⁸, las cuales se encuentran consagradas en el ordenamiento fundamental y todo acto o resolución que las viole es impugnado mediante el Juicio de Amparo.

El Tribunal Electoral conoce de asuntos electorales, donde el juego y el papel político se encuentra estrechamente vinculados, y en eso consiste su especialización, es decir, en el conocimiento una materia históricamente prohibida para el Poder Judicial de la Federación. Esta prohibición tiene su principal origen cuando “Vallarta afirmó que las cuestiones políticas no plantean una controversia que los tribunales puedan decidir, ya que dichas cuestiones inciden en las relaciones políticas de los poderes públicos, en la organización misma del gobierno y, por lo tanto, no afectan los derechos reales o personales”¹³⁹ El Poder Judicial no podía conocer de tales cuestiones

¹³⁶ *Ibid supra*, p. 31

¹³⁷ HUERTA OCHOA, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2 ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 162

¹³⁸ *Ibidem*, p. 159

¹³⁹ MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier. *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 247

ya que “se desnaturalizaría y perdería la majestad de sus funciones y el orden público quedaría subvertido desde sus cimientos.”¹⁴⁰

Pero hoy día, el Tribunal Electoral tiene una doble competencia: a) una en materia electoral y b) otra en materia laboral. En la primera, es perfectamente aplicable la tesis de Vallarta. Por eso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito no conocen de conflictos electorales, ya que se desvirtuaría la esencia del Poder Judicial de la Federación: la imparcialidad en los asuntos políticos.

Por otro lado, en la segunda competencia, el Tribunal Electoral no resuelve conflictos donde este en juego la política, la organización del Estado, las relaciones políticas de los servidores públicos o cualquier otro aspecto de esta índole, sino que soluciona conflictos donde lo que está en juego son derechos personales o, mejor dicho, garantías individuales y sociales. En este sentido, cuando el Tribunal Electoral resuelve este tipo de conflictos puede violar derechos sociales consagrados en la Constitución¹⁴¹. Si es el caso, un trabajador, de acuerdo con la interpretación que hace la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar la precitada tesis, no podría ocurrir a la protección del Amparo, en virtud de ser dictada por

¹⁴⁰ *Idem*

¹⁴¹ Esto es lo que sucede en la práctica, ya que el Tribunal Electoral al resolver este tipo de conflictos funge como Juez y parte en el proceso violentando así el debido proceso legal establecido en la Constitución Federal y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y la equidad que debe prevalecer en los juicios laborales consagrado en nuestro ordenamiento fundamental. Esto se verá mas adelante en el transcurso del trabajo.

una autoridad electoral, a pesar de que dicha resolución es formal y materialmente de índole laboral.

Sin embargo, con las jurisprudencias emitidas en junio de dos mil dos por el Pleno de la Corte, por las que se impidió al Tribunal Electoral conocer de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, es posible que los servidores del Tribunal, ante una resolución o acto de este organismo, o, bien, por el simple acto de aplicación de una ley electoral, pero con contenido laboral, puedan promover el juicio de garantías en protección de sus derechos laborales, pues se estaría, estrictamente hablando, ante la interpretación directa de la Constitución y, además, se estaría impugnando la inconstitucionalidad de leyes electorales con contenido laboral.

Se podría alegar que en un determinado momento, las leyes electorales solo son impugnables por medio de la acción de inconstitucionalidad, tal y como lo establece la fracción segunda del artículo 105 de la Carta Suprema. Sin embargo, cabe decir que el error fundamental de las actuales legislaciones electorales es que tienen un contenido laboral, lo cual implica una serie de principios diferentes¹⁴² a los reflejados para la materia electoral. Además, se está hablando, a su vez, de una justicia laboral y no electoral. Por ello, pensamos que es posible la separación de los contenidos de las leyes electorales, por lo menos al momento de la aplicación de las normas laborales y de las normas electorales, solucionando así la imposibilidad que tiene los

¹⁴² En primer lugar, estos principios son los consagrados en la base "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

trabajadores del Tribunal para promover el juicio de garantías ante este tipo de actos y resoluciones del organismo en comento.

Podría también argumentarse que el Tribunal Electoral no puede estar sujeto a la jurisdicción de otro órgano de justicia, toda vez que su jerarquía es superior a los demás integrantes del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero esto no es del todo cierto. “El orden en que se mencionan los órganos que realizan funciones de amparo no implica una jerarquización, **ya que en nuestro sistema no se prevé una relación jerárquica entre los órganos del Poder Judicial de la Federación**”¹⁴³ De tal suerte, al carecer nuestro sistema jurídico de una relación jerárquica entre los órganos del Poder Judicial de la Federación, no existe impedimento alguno para que las decisiones del Tribunal Electoral en materia laboral puedan sujetarse a la jurisdicción de los tribunales de amparo, toda vez que implican el conocimiento de garantías otorgadas por nuestro ordenamiento fundamental.

Por otro lado, la fracción VI del artículo 99 constitucional guarda estrecha relación con el párrafo último de este numeral, al establecer que “el personal de Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.” Es decir, el Tribunal Electoral sujetará sus diferencias laborales conforme al proceso determinado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser este ordenamiento el que establece el

¹⁴³ HERRERA OCHOA, *op. cit.*, pp. 162 y 163

proceso laboral para solucionar los conflictos que se susciten cuando el Poder Judicial de la Federación sea parte.

Como bien sabemos, por disposición del párrafo segundo, fracción XII, del artículo 123 constitucional, los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores son resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, existen dos excepciones a la regla general: a) Los conflictos entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus servidores son resueltos por esta última; y b) Los conflictos entre el Tribunal Electoral y sus servidores son resueltos por este organismo. Cada uno de los órganos judiciales aludidos cuenta con una Comisión, encargada de substanciar los expedientes y emitir un dictamen de los conflictos laborales. Este dictamen es resuelto, finalmente, por la Corte y el Tribunal Electoral, respectivamente.

En ambos casos, para la substanciación del expediente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación remite al procedimiento establecido en el Capítulo I, Título Noveno, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal y como lo establece la fracción IX, del artículo 10, y 241 del primer ordenamiento citado.

Sin embargo, la integración de una y otra comisión varía considerablemente. Para el caso de la Corte, la Comisión Substanciadora se integra por:

- 1 Un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el pleno;

2. Un representante del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación; y
3. Un tercero, ajeno a uno y a otro, designado de común acuerdo por los mismos.¹⁴⁴

Por otro lado, la Comisión Substanciadora del Tribunal Electoral se compone por:

1. Un representante de la Sala Superior, quien la presidirá;
2. Otro de la Comisión de Administración, para el cual emitirán su opinión los representantes de la Sala Superior y del Sindicato; y
3. Un representante del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación¹⁴⁵

La diferencia es notable. Uno de los principios de la justicia laboral en nuestro sistema jurídico, es la integración tripartita de los órganos laborales. En la Ley Federal del Trabajo, esta integración tripartita, tanto para la Junta Federal y Local de Conciliación y Arbitraje, se caracteriza por tener a un representante del sector patronal,¹⁴⁴ otro de los trabajadores y otro del Gobierno. En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal que conoce de la materia se compone por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del

¹⁴⁴ Artículo 154 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

¹⁴⁵ Artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Estado, y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de la Sala. La Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación cumple con estos mismos requisitos, ya que se compone por un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un representante del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por ambos.

Como se observa, con esta composición tripartita se encuentran representados tanto trabajadores y patrones, además de existir un tercero. Lo anterior tiene como propósito garantizar la imparcialidad de los órganos de justicia laborales y que, sobre todo, el trabajador, como parte débil de la relación laboral, tenga una representación dentro de dichos órganos. Sin embargo, la integración de la Comisión Substanciadora del Tribunal Electoral no cumple con estos requisitos, incluso la podemos tachar de parcial, toda vez que cuenta con dos representantes del Tribunal Electoral, mientras que los servidores de este órgano de justicia carecen de representación.

Como bien sabemos, la Comisión Substanciadora del Tribunal Electoral se compone por un representante de la Sala Superior, es decir, uno de los siete magistrados que la integran, el cual representará a la parte patronal de la relación de trabajo. Asimismo, la Comisión Substanciadora cuenta, además, con un representante de la Comisión de Administración, que es un órgano integrante del Tribunal Electoral y, por lo tanto, representa también a la parte patronal. Aunado a lo anterior, la Comisión Substanciadora debe contar con un

representante del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, este sindicato no puede representar los intereses de los trabajadores del Tribunal Electoral, ya que ninguno de ellos hasta el momento se encuentra incorporado a dicha organización sindical, así como tampoco existe un Sindicato de Trabajadores del Tribunal Electoral que pueda formar parte de la Comisión Substanciadora y, así, representar los intereses de sus agremiados.

Por lo observado, la Comisión Substanciadora no goza de la presunción de imparcialidad, toda vez que se compone de dos representantes patronales, sin ninguna representación de los trabajadores del Tribunal Electoral. La Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación, no cuenta entre sus filas con un representante del Consejo de la Judicatura, sino con un tercero ajeno tanto al Poder Judicial como al Sindicato mismo. Por el contrario, la justicia laboral en el Tribunal Electoral tendrá una presunción de parcialidad mientras la Comisión Substanciadora tenga entre sus miembros a un representante de la Comisión de Administración que, sin duda alguna, representa también a la parte patronal de la relación. Independientemente de lo anterior, si bien la Comisión Substanciadora elabora solo un dictamen, el cual estará sujeto a la resolución que dicte la Sala Superior del Tribunal Electoral, es necesario que este último no sea el encargado de dirimir este tipo de conflictos, pues sin lugar a dudas viene a ser Juez y parte en la misma relación. Consideramos que su competencia laboral, no es sino una reminiscencia del Tribunal Federal Electoral, al cual, para garantizarle

su autonomía¹⁴⁶, se le facultó para conocer de este tipo de conflictos. Aunque la tesis de la autonomía fuere la correcta, es decir, se le haya dotado al Tribunal Federal Electoral una competencia laboral para salvaguardar su autonomía, hoy día es innecesario, toda vez que el Tribunal Electoral se encuentra incorporado al Poder Judicial de la Federación dejando con ello de ser un organismo autónomo. "Cabe decir que la autonomía debemos entenderla en el plano de las controversias electorales, pues que en el plano laboral los órganos electorales no son autoridades, sino que se encuentran en calidad de parte, en calidad de patrón"¹⁴⁷

No obstante que la última decisión la tenga la Sala Superior del Tribunal Electoral, en cuanto a la resolución del dictamen proporcionado por la Comisión Substanciadora, dicha Sala Superior no cuenta con una composición tripartita en los asuntos laborales, toda vez que "se integra única y exclusivamente por magistrados electorales, y no por representantes del patrón y los trabajadores como suele suceder con los tribunales del trabajo"¹⁴⁸ ocasionando así un serio desequilibrio entre los sujetos de la relación laboral. Así, "el

¹⁴⁶ La autonomía de un organismo no depende de una competencia para resolver sus propios asuntos en los cuales este inmiscuido. Por el contrario, su calidad de autónomo depende, efectivamente, de su reconocimiento en la Constitución y, posteriormente, su consolidación en la legislación reglamentaria. De tal suerte, los hoy organismos autónomos (i.e. Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) lo son en virtud de que el ordenamiento fundamental así se los otorga, además de gozar con la independencia de no pertenecer a otros órganos del Estado y una autonomía financiera. Sin embargo, la fracción XIII bis de la base "B", del artículo 123 constitucional sujeta al Banco Central al régimen de trabajo establecida a favor de los trabajadores al servicio del Estado, a pesar de ser un organismo con autonomía. Con esto se quiere decir, en pocas palabras, que la autonomía no depende de que los actos o resoluciones emanados de este tipo de organismos sean impugnables o no ante instancias judiciales o administrativas. Lo anterior destaca perfectamente en el caso del Instituto Federal Electoral, toda vez que sus actos y resoluciones son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aun cuando con la calidad aludida.

¹⁴⁷ MENDÍZ BRAVO, *op. cit.* p. 24

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 23

procedimiento para que los tribunales electorales diriman los conflictos con sus servidores debe de cubrir de manera escrupulosa la garantía a una tutela jurisdiccional imparcial, a que éstos tienen derecho. Esta protección jurídica ha de manifestarse a través de formas procesales equitativas y resoluciones ajustadas a la legalidad, por lo que para la consecución de estos objetivos es preciso que los magistrados involucrados en funciones administrativas (incluido en su caso el presidente del tribunal), permanezcan al margen del procedimiento o de la decisión"¹⁴⁹

En todo caso, nuestro sistema jurídico debe ser congruente con las competencias que otorga a cada tribunal. No podemos pensar que la actual estructura de nuestro sistema legal es correcta, ya que "sería como aceptar que los propios órganos electorales por ese simple hecho, tengan competencia en materia penal, dentro de aquellos asuntos que tengan un matiz o un origen de carácter electoral, es decir, pensaríamos que la desnaturalización de los órganos electorales no tiene nada de incongruente con la lógica jurídica."¹⁵⁰

En lo que respecta al procedimiento por medio del cual se va a substanciar y resolver los conflictos laborales se seguirá en lo conducente, lo establecido en los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por lo tanto, tenemos que remitirnos a dicho ordenamiento legal. Para estos efectos, se entenderá que las facultades del Pleno de la Suprema

¹⁴⁹ LOZOYA VARELA, Rafael. "Los conflictos de trabajo entre los tribunales electorales de los Estados y sus servidores", en Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, *op. cit.*, s.p.

¹⁵⁰ MÉNDEZ BRAVO, *op. cit.* p. 23

Corte de Justicia de la Nación corresponden a la Sala Superior y las del Presidente de la Suprema Corte al Presidente del Tribunal.

El artículo de mayor importancia es el 158 que remite, para la tramitación de los expedientes, al Capítulo III del Título Séptimo de la Ley Burocrática, que regula el procedimiento seguido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la resolución de los conflictos laborales que se plantean ante esta órgano jurisdiccional.

2.2 Las condiciones de trabajo en el Instituto Federal Electoral

Al inicio del presente Capítulo señalábamos la confrontación que existe entre la norma y la realidad. Sin embargo, estos no son los únicos problemas peculiares del mundo jurídico sino solo uno de tantos. Otro de los problemas que hay en el Derecho, son los relativos a la contradicción y conflictos normativos, presentes en nuestro derecho laboral-electoral.

Por el momento, en este apartado estudiaremos el otro derecho laboral que existe, ¿o será acaso el único?. que es el relativo al derecho del trabajo en el Instituto Federal Electoral. A diferencia de la otra autoridad electoral, en el Instituto Federal Electoral si se encuentra establecido, tanto constitucional como legalmente, la profesionalización de los servicios que prestan las personas físicas en

la materia electoral, es decir, existen ordenamientos jurídicos creados para regular a los trabajadores electorales.

No obstante, lo anterior no es motivo de exaltación alguna. Las anomalías que existen en el Derecho Laboral Electoral del Instituto son severas, toda vez que éstas se originan desde nuestro mismo ordenamiento fundamental. Así, cuando estudiamos esta parte de nuestra tesis lo hacemos con un punto de vista objetivo y crítico de la situación que viven los trabajadores que prestan sus servicios para este organismo autónomo.

De tal suerte, es menester nuestro analizar los ordenamientos que regulan las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral y criticar con ayuda de la teoría y de la doctrina dichos cuerpos normativos. Debemos partir, en un primer plano, de lo consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, así como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A) El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral

En el respectivo Capítulo histórico explicamos la evolución que ha tenido el Instituto Federal Electoral. Esta evolución se ha logrado

mediante las reformas pertinentes a nuestra legislación electoral, para quedar en la forma de la que goza actualmente.

Esta evolución también se realizó en torno a las relaciones laborales del Instituto. Así, contamos hoy día con una reglamentación específica para los trabajadores al servicio del Instituto Federal Electoral. Regulación que tiene su base constitucional, y por la cual se establece el Servicio Profesional Electoral, en el párrafo cuarto, del artículo 5 de la Carta Suprema de la Federación. Dicho numeral establece que: “En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. **Las funciones electorales y censales tendrán el carácter de obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes.** Lo servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.”

De esta forma, la Constitución preceptuó una retribución para las personas físicas, que de forma profesional, es decir, dentro de una institución electoral, presten sus servicios para la materia. Tal y como concluimos en su momento, este artículo determinó la profesionalización de los trabajadores no solo del Instituto Federal Electoral sino también del Tribunal Federal Electoral, hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, la realidad solo nos ha permitido observar la existencia de un servicio profesional electoral por parte del aludido Instituto. Este servicio profesional se reforzó con lo establecido en el párrafo segundo, de la base segunda, del artículo 41 constitucional, que a la letra dispone:

“El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y **profesional en su desempeño**; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. **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. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las

mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.”

El texto anterior ha causado serios problemas, algunos de ellos serán tratados en el Capítulo siguiente. Por lo pronto, el primero de ellos se refiere al régimen laboral que debe tener el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al ser ésta la legislación electoral a la que hace referencia el precepto anterior; y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que fue el aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Se ha considerado que el Instituto Federal Electoral tiene un régimen laboral distinto a los demás organismos del Estado, en virtud de la autonomía otorgada por la Ley Fundamental. Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis de jurisprudencia S3 LAJ 07/98 que a la letra dispone:

RELACIONES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. DISPOSICIONES QUE LAS RIGEN.—El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, vigente a la fecha, por disposición del artículo décimo primero transitorio del decreto de reformas al primero de los ordenamientos mencionados, de diecinueve de

noviembre de mil novecientos noventa y seis, regulan las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Federal Electoral. Desde una perspectiva constitucional, el artículo 123 es el que establece las relaciones típicas del derecho del trabajo. El apartado A de tal artículo prevé las relaciones laborales de los sujetos relacionados con los factores de producción, pues las leyes que sobre ese tema expide el Congreso de la Unión, rigen entre: ... *los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos* ..., a su vez, el apartado B del propio artículo constitucional se refiere a las relaciones jurídicas de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de algunas instituciones bancarias con sus servidores. **El Instituto Federal Electoral no se sitúa en alguno de los supuestos mencionados por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, en tanto que ninguna base hay para considerar que constituye uno de los factores de producción ni que pertenece a los Poderes de la Unión ni al Gobierno del Distrito Federal, sino que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 41 constitucional.** Además, en conformidad con esta disposición, las relaciones de trabajo de los servidores del referido instituto se rigen por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio

Profesional Electoral a la fecha vigente; de ahí que ante la regla general establecida en el artículo 123 y la regla específica contenida en el artículo 41, fracción III, ambos de la Constitución federal, resulta aplicable esta última, con la salvedad a que se refieren los artículos 172, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en la técnica de la aplicación de la ley, lo específico priva sobre lo genérico, principio general de derecho que se invoca en términos del artículo 2o., párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹⁵¹

Desde luego, esta interpretación no la podemos considerar correcta. Es cierto que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo y, en virtud de esta situación, como tal no se encuentra comprendido dentro del enunciado de la base "B" del artículo 123 constitucional, toda vez que este no hace mención alguna de los organismos autónomos. Sin embargo, debemos recordar que la mencionada base "B" no se incorporó al texto de la Constitución sino hasta el año de 1960, época en la que no se pensaba aún en los llamados organismos autónomos. Esta peculiaridad ha dado pie, tal y como lo expresa la jurisprudencia citada, a considerar al Instituto Federal Electoral fuera de la regulación de la mencionada base

¹⁵¹ Revista Justicia Electoral 1998, suplemento 2, páginas 22-23. Sala Superior, tesis S31 AJ 07-98; y *Computación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002* páginas 209-210.

laboral. Sin embargo debemos aclarar lo siguiente: el Instituto Federal Electoral, si bien es un organismo público autónomo, forma parte de la estructura del Estado. Lo anterior deriva de situaciones concretas: a) Nace en virtud de una voluntad estatal, es decir, por medio del órgano legislativo se incorporó el Instituto a nuestro ordenamiento fundamental; b) tiene una regulación derivada del constituyente ordinario, al ser éste quien expidió el actual Código Electoral, ordenamiento que regula a la institución; c) forma parte del Estado en tanto cumple funciones encomendadas por éste, así como responde de sus actos ante el mismo Estado. En síntesis, el Instituto Federal Electoral es un organismo del Estado.

Al tener esta calidad, sus trabajadores, es decir, las personas que prestan un servicio personal subordinado a favor del Instituto, lo hacen también en beneficio del Estado, *i.e.* son trabajadores al servicio del Estado. La cabeza de la base "B" del artículo 123 constitucional comprende a todos los servidores públicos, sin la necesidad de hacer mención de cada uno de ellos. En este orden de ideas, la interpretación realizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral no puede considerarse correcta, ya que se limita a una interpretación gramatical de la norma jurídica de referencia, sin tomar en cuenta el contexto histórico por la que fue creada, ni la calidad verdadera que tienen los trabajadores del Instituto. Por lo tanto, nosotros consideramos que el régimen aplicable a dichos trabajadores es la base "B" del artículo 123 constitucional; régimen que debió de haber respectado el legislador ordinario y expedir un ordenamiento correspondiente a tal precepto constitucional.

Una vez que hemos establecido la base constitucional del derecho laboral-electoral del Instituto Federal Electoral, tenemos que acudir a la legislación secundaria, es decir, el Código de la materia. El Título Segundo, del Libro Cuarto del mencionado Código regula lo relativo al Servicio Profesional Electoral. Este servicio se integra por dos Cuerpos:

- a) El de Función Directiva, que provee al personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión.
- b) El de Técnicos, que provee al personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas.

Cada uno tiene sus niveles y rangos propios, por medio de los cuales se permite la promoción de los miembros titulares de estos cuerpos. Sin embargo, el Código solo establece la conformación del Servicio Profesional Electoral, sin regular específicamente las relaciones laborales del Instituto, toda vez que deja dicha regulación laboral al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y Personal del Instituto Federal Electoral, el cual debe, por disposición del artículo 169 del mencionado Código, contener las siguientes normas.

Artículo 169

1. El estatuto deberá establecer las normas para:

- a) Definir los niveles o rangos de cada Cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso,

- b) Formar el Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral,
- c) El Reclutamiento y selección de los funcionarios y técnicos que accederán a los Cuerpos;
- d) Otorgar la titularidad en un nivel o rango de un Cuerpo o Rama y para el nombramiento de un cargo o puesto;
- e) La formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento;
- f) Los sistemas de ascenso, movimientos a los cargos o puestos y para la aplicación de sanciones administrativas o remociones. Los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento;
- g) Contratación de prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales; y
- h) Las demás necesarias para la organización y buen funcionamiento del Instituto Federal Electoral.

2. Asimismo el Estatuto deberá de contener las siguientes normas:

- a) Duración de la jornada de trabajo;
- b) Días de descanso;
- c) Periodos vacacionales, así como el monto y la modalidad de la prima vacacional;
- d) Permisos y licencias,
- e) Régimen contractual de los servidores electorales;
- f) Ayuda para gastos de defunción:

g) Medidas disciplinarias; y

h) Causales de destitución

3. El Secretario Ejecutivo del Instituto podrá celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del Servicio Profesional Electoral.

Como se puede observar el legislador dejó injustificadamente la regulación de las relaciones laborales al Estatuto.¹⁵² Al ser el Código Electoral omiso en la regulación laboral de sus servidores, es necesario que nos remitamos al otro ordenamiento que hace referencia el artículo citado: el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de la legislación secundaria, el aludido Estatuto si contiene una reglamentación amplia de las relaciones laborales del Instituto. Esto no debe de causar extraño alguno, al ser perfectamente entendible que se trate de un ordenamiento cuyo objeto específico es la regulación de tales relaciones y, no así, los ordenamientos electorales.

Este cuerpo normativo consta de 324 artículos, conformando esencialmente dos libros: 1. Del Servicio Profesional Electoral y 2. Del

¹⁵² Sobre la constitucionalidad de la regulación laboral que hace el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, nos adentraremos de fondo en el Capítulo III del presente trabajo, toda vez que se ve a cuestionar su conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en su contenido como en su creación.

Personal Administrativo, los Trabajadores Auxiliares y las Condiciones Generales de Trabajo. El primero de ellos, también conocido como personal de carrera, se integra por dos miembros de funcionarios electorales, los cuales pueden ser provisionales o titulares. Este Servicio Profesional tiene, por mandato del artículo 22 del Estatuto en comento, la obligación de desempeñar sus funciones en forma exclusiva dentro del Servicio; sin poder desempeñar otra actividad, cargo o comisión oficial o cualquier otro empleo remunerado, sin contar con la previa autorización del titular de la Dirección Ejecutiva. Este artículo, desde nuestro particular punto de vista, es violatorio del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de prohibir la libertad de trabajo a que tiene derecho toda persona. Es cierto que en algunas ocasiones, disposiciones legislativas, e.g. Constitución y leyes, pueden restringir dicha libertad. El mismo caso ocurre cuando una resolución judicial prohíbe la realización de una labor. Pero, el Estatuto en comento no tiene la jerarquía ni el nivel de una ley y, sin embargo, restringe la libertad de trabajo de los servidores del Instituto Federal Electoral; restricción que solo puede ser realizada por una ley o, bien por una resolución judicial. Lo anterior encuentra sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia:

LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR.

Del análisis cuidadoso del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el Poder Legislativo puede, al emitir una ley,

restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, determinando que una actividad es ilícita, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a esa garantía en relación con gobernados en particular, aunque éstos se mencionen de modo implícito, de modo tal que una vez aplicada a ellos la disposición, ésta pierda su eficacia. La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales al determinar que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de terceros, y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad.¹⁵³

Así, el Estatuto no puede prohibir que los servidores electorales del Instituto puedan prestar su trabajo a otra persona, sea física o moral, toda vez que no se trata de una ley del Congreso de la Unión ni, mucho menos, una resolución judicial por medio de la cual se pueda vedar dicha libertad.

Como ya se había precisado, el personal de carrera se divide en dos Cuerpos: a) Cuerpo de Función Directiva y b) Cuerpo de Técnicos. Los dos son considerados trabajadores de confianza (artículo 172 del

¹⁵³ Veredín, Ezequiel, Instituto Plurinacional de Seguridad Judicial de la Federación y su Guardia Judicial, IX Congreso de la Unión, 1 de agosto de 1999, p. 29-99, en el 288 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Código y 26 del Estatuto) Sin embargo, solo el primero de ellos se refiere a los cargos de dirección, mando y supervisión; actividades que, por su naturaleza, implican la toma de decisiones. Debemos recordar que la calidad de trabajador de confianza, no depende de la designación que haga un cuerpo normativo sino de la naturaleza misma de la actividad. En este sentido, nuestros Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Laboral se han expresado al respecto:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE.

Si el titular de la dependencia estatal no acreditó que las funciones desarrolladas por el trabajador fueran de dirección como lo alegó en el juicio, concretándose a probar que la plaza ocupada por aquél tiene la denominación de jefe de departamento, aunque formalmente hubiera ocupado el trabajador un puesto de jefatura, si su labor no implicaba la toma de decisiones, es correcto el criterio del tribunal responsable al estimar que su categoría no fue de confianza. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.¹⁵⁴

Refuerza el anterior criterio, la siguiente tesis aislada:

¹⁵⁴ Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Agosto de 1998 Tesis: I 76/1120 Página: 697 Materia: Laboral

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CARGA DE LA PRUEBA DE ESE CARÁCTER

Cuando el patrón se excepciona argumentando que el actor era un empleado de confianza, le corresponde demostrar a aquél dicha calidad y que las labores desarrolladas por el trabajador se encuentran dentro de las enunciadas expresamente en el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para ser consideradas con tal carácter, tomándose en cuenta que dicha categoría depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto, toda vez que el patrón es quien cuenta con más y mejores elementos para poder acreditar fehacientemente las labores que realizaba el trabajador.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.¹⁷⁷

Dichos criterios nos permiten establecer que los servidores electorales, integrantes del Cuerpo Técnico del Servicio Profesional Electoral, en un momento determinado, no deben ser considerados como trabajadores de confianza toda vez que sus labores se refieren a actividades especializadas, más no de supervisión, mando o dirección, y por ello no son actividades que impliquen la toma de decisiones.

¹⁷⁷ Véase la Sala Instancia I. Diferencia y recursos de amparo. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XL. Diciembre 2, 2006. Tesis: I/60/1501. Página: 1140. Materia: Laboral. Tesis aislada.

En esta misma situación se encuentran los trabajadores Administrativos del Instituto, toda vez que así lo establece el Código Electoral, en su artículo 172, que a la letra dispone: "El personal que integre los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral y *las ramas administrativas del Instituto*, será considera de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución". Por tal razón, a este tipo de trabajadores le son aplicables los criterios emitidos por lo Tribunales Colegiados de Circuito, ya expresados en la página anterior, pues sus actividades no implican la toma de decisiones.

El referido Estatuto contiene además normas relativas para ingresar al servicio, los requisitos que deben cubrir las personas para poder ingresar a los cuerpos del servicio profesional electoral, así como la forma por medio de la cual se entregan los nombramientos y las titularidades de la plaza, los incentivos, las promociones y los ascensos. Sin embargo, estos temas no serán tratados en el presente trabajo, debido a la amplitud que guardan los mismos. Además, por el momento solo nos interesa lo relacionado a los derechos laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral

B) Derechos mínimos en el trabajo

En el apartado anterior aludimos a la tesis relevante que emitió la Saia Superior del Tribunal Electoral, la cual determinó que los trabajadores del Instituto no se encuentran sujetos a lo dispuesto en la base "A" ni

"B" del artículo 123 constitucional, en virtud de que los organismos autónomos no se encuentran previstos dentro de la hipótesis normativa de dicho numeral

Si aceptáramos, en un momento determinado, como correcta la interpretación realizada por el Tribunal Electoral, tendríamos que formularnos la siguiente pregunta ¿cuáles son los derechos laborales que otorga la Ley Fundamental del Estado a los trabajadores del Instituto Federal Electoral? La respuesta sería, apegándonos a la mencionada interpretación, que nuestro ordenamiento fundamental no otorga una serie de derechos laborales a los servidores del Instituto.

Por supuesto, nuestro criterio es distinto a lo expresado por el órgano jurisdiccional electoral. El problema es doble cuando, por errores del Poder Legislativo, se regula en un ordenamiento de menor jerarquía, en este caso el Estatuto en estudio, los derechos laborales de los trabajadores del órgano administrativo electoral.

Como se recordara, en páginas anteriores hicimos notar la omisión del Código Electoral respecto a la reglamentación de los derechos laborales de los trabajadores del Instituto, delegando esta normatividad al Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Sin embargo, a pesar de que dicho ordenamiento establece una serie de derechos, éstos poco se refieren a aspectos fundamentales relativos a las condiciones mínimas de trabajo. El artículo 142 enumera los derechos que tienen los miembros del Servicio, consistiendo en los siguientes

ARTÍCULO 142. Son derechos del personal de carrera, los siguientes:

I. Obtener su nombramiento en el Cuerpo y rango que corresponda, una vez satisfechos los requisitos establecidos;

II. Ser asignado en alguno de los cargos o puestos de la estructura ocupacional del Instituto y adscrito a un área específica del mismo;

III. Recibir las remuneraciones correspondientes al cargo o puesto, los estímulos del rango que ocupe y los incentivos a que se haga acreedor,

IV. Recibir los apoyos para participar en el Programa;

V. Obtener la titularidad en el rango correspondiente, una vez cubiertos los requisitos señalados en el presente Estatuto;

VI. Ser promovido en la estructura de rangos del Cuerpo que corresponda del Servicio, cuando se cumplan los requisitos establecidos para tal efecto y existan las vacantes respectivas;

VII. Obtener la autorización correspondiente para estar en situación de disponibilidad, cuando cumpla con los requisitos correspondientes.

VIII. Gestionar su reincorporación al Servicio, una vez concluido el periodo de disponibilidad;

IX. Solicitar la movilidad;

X. Inconformarse o reclamar ante las autoridades correspondientes del Instituto, en contra de los actos que considere le causen algún agravio en su relación jurídica con el Instituto;

XI. Ser restituido en el goce y ejercicio de sus derechos y prestaciones cuando, habiendo sido suspendido o separado del Servicio, así lo establezca el recurso de inconformidad interpuesto;

XII. Recibir conforme a la normatividad aplicable, el pago de pasajes, viáticos y demás gastos complementarios o adicionales, cuando por necesidades del Instituto se requiera su desplazamiento para el desahogo de comisiones especiales a un lugar distinto al de la entidad federativa o localidad donde se encuentre su adscripción;

XIII. Recibir, cuando sea trasladado de una población a otra por un periodo mayor a seis meses o por tiempo indefinido, los gastos que origine el transporte de menaje de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea directa, ascendiente o descendiente, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica. Asimismo, tendrá derecho a que se cubran los gastos de traslado de su cónyuge y los parientes mencionados en este párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud de propio miembro del Servicio.

- XIV. Recibir la prima vacacional y de antigüedad en los términos que establezca la legislación aplicable;
- XV. Recibir una compensación derivada de las labores extraordinarias que realice con motivo de la carga laboral que representa el año electoral, de acuerdo con las posibilidades presupuestales del Instituto;
- XVI. Conocer oportunamente los resultados de sus evaluaciones de desempeño y de aprovechamiento en el Programa y global, y

En cuanto al primero de ellos, si bien consiste en un derecho que tiene el servidor público del Instituto, también es una obligación del mismo organismo electoral. Debemos recordar que la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores nace en virtud del nombramiento que otorgue el primero al segundo. Cuando el Estado contrata a una persona física con el objeto de que le preste sus servicios, debe formalizar dicha contratación por medio del nombramiento, pues solo en virtud de éste nacen los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Precisamos en su momento que el Instituto Federal Electoral, al ser un órgano creado por el Estado, se encuentra dentro de la estructura de este último y, por ello, sus trabajadores deben ser considerados al servicio del Estado. Esto tiene una importancia fundamental, ya que la normatividad del Código Electoral y del Estatuto en comento no precisa la forma por medio de la cual nace la relación de trabajo entre el Instituto y sus servidores; sin embargo, el Instituto no escapa de la regulación común, siendo necesario la entrega del nombramiento a dichos servidores públicos.

Los demás, si bien son importantes, casi nada o poco se refieren a lo regulado en la base "B" del artículo 123 constitucional, e.g. jornada máxima de labores, la cuantía del salario por el trabajo extraordinario que se hiciere, días de descanso por semana, derecho a vacaciones y número de días mínimos de éstas, salario mínimo que recibirán por sus servicios, derecho de asociación y forma de constituir un sindicato, derecho a huelga, forma de negociar las condiciones generales de trabajo.

En todos estos aspectos, tanto el Código Electoral como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto, son omisos. ¿Qué sucede, entonces, con los derechos que deberían tener los trabajadores de este organismo? Simplemente, se encuentran al arbitrio de las necesidades del Instituto.

Nuestro ordenamiento fundamental es claro al establecer, en el párrafo segundo de la base tercera del artículo 41 constitucional, que la ley electoral y el Estatuto regirán las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto. Pero estos dos ordenamientos, desde un punto de vista completamente estricto, nada regulan o nada rigen respecto a las relaciones de trabajo, toda vez que omiten los aspectos fundamentales de las mismas. Así, el personal del Servicio Profesional Electoral, compuesto por los dos cuerpos de funcionarios ya

mencionados, se encuentra en un estado de indefensión total, ya que no pueden exigir lo que no se encuentra previsto en ley.¹⁵⁶

Caso contrario sucede con los trabajadores administrativos del Tribunal. El Estatuto en comento se divide en dos libros. El primero de ellos se refiere al Servicio Profesional Electoral, es decir, al Cuerpo de Función Directiva y al Cuerpo de Técnicos. El segundo hace alusión al Personal Administrativo. De esta forma, dentro de un mismo ordenamiento se establecen dos regímenes laborales para los trabajadores de una misma institución. En este último libro si se encuentra previsto Título, el Cuarto, específicamente dedicado a las Condiciones Generales de Trabajo para este tipo de servidores.

De inicio, el artículo 195 del Estatuto limita el ámbito personal de validez, toda vez que dispone la aplicación exclusiva del Libro Segundo al personal administrativo y a los trabajadores auxiliares, dejando a un lado a los miembros del Servicio Profesional Electoral. Este Libro regula a dos tipos de trabajadores, el administrativo y el auxiliar. El primero se caracteriza por contar con un nombramiento de carácter indeterminado, es decir, no se fija una fecha determinada para la conclusión del mismo (artículo 199). Los trabajadores auxiliares serán aquellos que presten sus servicios por un tiempo u

¹⁵⁶ La situación de indefensión que, en realidad, los trabajadores del Instituto pueden exigir todos los derechos consagrados para los trabajadores al servicio del Estado, a resulto de que la ley electoral (Código Federal de Instrucciones para el gobierno del Poder Judicial y el Poder del Servicio Profesional y del Personal del Instituto Federal Electoral) se refiere a sí misma al respecto. Lo anterior es posible ya que los derechos laborales de los servidores del Poder Judicial y los consagrados en el artículo 123 constitucional, pues todos los que forman parte del organismo con carácter de trabajadores al servicio del Estado.

obra determinado, de conformidad con la suscripción del contrato respectivo (artículo 200)

Por el primer tipo de trabajadores no encontramos problema alguno, toda vez que cuentan con una "cierta" estabilidad en el empleo al gozar del nombramiento respectivo, teniendo, a su vez, derecho a la seguridad social que como trabajadores deben de gozar. Sin embargo, los segundos tienen serios problemas. El contrato a que hace referencia la parte final del artículo 200 del Estatuto, es el de prestación de servicios profesionales, lo anterior se puede deducir del diverso artículo 236, que dispone lo siguiente: "El Instituto podrá contratar trabajadores auxiliares en los términos de la legislación civil federal", ordenamiento que regula al contrato aludido. "No es aceptable el contrato de servicios profesionales porque haría suponer que todos los burócratas tienen una profesión y su título respectivo, hecho que representa más bien una excepción. Sin embargo, está dejando de serlo pues la administración contemporánea recurre cada vez con mayor insistencia al uso de este contrato que le permite no tener compromisos de estabilidad laboral, de seguridad social y otras cargas económicas y sociales que son usuales en el caso del burócrata"⁵

Tal y como lo afirma el maestro Nava Negrete, el contrato de servicios profesionales desnaturaliza la auténtica relación laboral que debe

⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Doctrina Administrativa Mexicana*, 2^a ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 222.

existir entre el Estado y sus trabajadores."¹⁵⁸ Es increíble que el Instituto Federal Electoral, que presume y debe dirigirse por los principios de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, permita que dentro de la institución existan claras violaciones a los derechos laborales de sus servidores. Si va a requerir de personal temporal, como puede ser el caso de la duración del procedimiento electoral, debe asumir los compromisos laborales inherentes a la relación de trabajo. Las personas, sin importar su mucha o poca necesidad de empleo, deben ser respetadas en sus derechos mínimos, sobre todo por los organismos estatales. Con este tipo de contrato el Instituto puede o no otorgar los beneficios de la seguridad social, tal y como lo permite el artículo 239, lo cual será de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria. Ante este tipo de situaciones sólo podemos decir que el Estado, quien debe ser principal promotor y defensor de la ley, en realidad es el causante primario de las violaciones a los derechos de las personas.

Por otra parte, el Capítulo Tercero, del Título Cuarto, del ordenamiento estatutario en comento regula las condiciones generales de trabajo a las que estarán sujetos los trabajadores administrativos del Instituto Federal Electoral. Esta regulación reúne las siguientes características:

- a) La jornada de labores se realiza conforme a los criterios establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 286 del Estatuto), es decir, la duración máxima de la jornada diurna de trabajo será de ocho horas, la

¹⁵⁸ *Idem*.

jornada nocturna será de siete horas, y; la jornada mixta de siete horas y media. Así, en términos generales, la jornada diurna, para los dos ordenamientos en comento, abarca el periodo comprendido de las seis a las veinte horas; la jornada nocturna de las veinte a las seis horas, y; la mixta aquella que comprenda periodos de tiempo de jornada diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno abarque menos de tres horas y media.

- b) Hay variación importante es lo siguiente: La Ley Burocrática no distingue entre jornadas continuas, discontinuas y especiales. Por el contrario, el Estatuto comprende a estas tres variantes de jornada (artículo 289 del Estatuto) Se entiende por ,jornada continua, las que se desarrollen durante siete horas sin interrupción, o las que se desarrollen durante siete horas y media, con interrupción de hasta treinta minutos; por jornadas discontinuas las que se desarrollen durante ocho horas y se interrumpan por una o dos horas; y jornadas especiales las que se desarrollen por menos de siete horas (artículo 289)

En estos supuestos existen severos problemas. En primer lugar, dentro de la legislación laboral común se considera que la jornada de trabajo se desarrolle ininterrumpidamente, es decir, las ocho horas máximas de labores sin intervalos de descanso. Lo anterior tiene como propósito permitir que el trabajador pueda disfrutar parte del día para el desarrollo de otras actividades, sin la necesidad de estar sujeto a horarios que le obliguen a permanecer en el centro de trabajo, como podría ser el caso de las jornada discontinuas, en la que la jornada de trabajo se interrumpe hasta por dos horas, las cuales deberían de

computar como horas efectivamente trabajadas. Si un trabajador del Instituto inicia su jornada de labores a las nueve horas, debería de terminar su día de trabajo a las diecisiete horas, sin embargo, con el horario discontinuo podría salir a las diecinueve horas, es decir, dos horas más de lo permitido por nuestro ordenamiento fundamental, toda vez que en ese tiempo los servidores públicos del Instituto estarían a disposición del propio organismo, debiendo computarse tales horas como tiempo extraordinario de labores.

La jornada discontinua será considerada en los términos que así lo determine la Junta General Ejecutiva¹⁵⁹ del Instituto Federal Electoral (artículo 290), es decir, se deja al arbitrio de este órgano del Instituto el determinar la jornada discontinua de labores, motivo por el cual los trabajadores al servicio del Instituto están sujetos a una jornada de trabajo que puede ser por demás inhumano. De esta forma, cada uno de los horarios en los cuales los trabajadores deban prestar sus servicios, son establecidos por el mismo órgano, la Junta Ejecutiva (artículo 294)

Podemos decir que, en términos generales, las condiciones laborales de los trabajadores del Instituto, a pesar de encontrarse en un ordenamiento distinto a las leyes laborales comunes, son conformes a estos últimos, sin embargo, el problema no se encuentra centrado, en este caso, en las condiciones laborales sino en el proceso laboral

¹⁵⁹ Órgano central del Instituto Federal Electoral presidido por el Presidente del Consejo, e integrada por el Secretario Ejecutivo y los Directores Generales del Registro Federal de Electores, de Partidos Políticos, de Partidos Políticos de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral, de Educación Ciudadana y de Administración.

electoral. Desde luego, tal y como lo veremos en los siguientes apartados de este Capítulo, existen omisiones en la legislación laboral electoral relativas a aspectos fundamentales como el derecho de asociación, derecho de negociación colectiva de las condiciones generales de trabajo, derecho de huelga.

Derechos que, en su oportunidad, serán examinados como posibles excepciones a nuestro ordenamiento fundamental y, desde luego, a los trabajadores del Instituto Federal Electoral. Para finalizar, cabe precisar y recordar que los derechos mínimos laborales, especialmente las condiciones generales de trabajo, se refieren exclusivamente a los trabajadores administrativos y, no así, a los del Servicio Profesional Electoral, a pesar de que ellos laboran para el mismo organismo autónomo. Lo anterior se debe, tal y como lo expresamos, a que los miembros de los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral se encuentran excluidos de la normatividad del Segundo Libro del Estatuto regulación que prevé las condiciones generales de trabajo.

En esta tesitura, nos pronunciamos en contra de esta situación. No es posible que dentro de un mismo ordenamiento jurídico y dentro de una institución del Estado, los trabajadores encuentren una regulación laboral heterogénea y diversa. Esta situación sólo agrava el problema de nuestro derecho laboral-electoral y confirma la inexistencia de éste, toda vez que son varios los ordenamientos que lo regulan y su aplicación es distinta dependiendo de la calidad de las personas. Así, solo nos resta decir que el camino hacia un verdadero derecho laboral-

electoral debe buscar, en primer termino la unificación de la regulación y, por otro lado, la no discriminación y aplicabilidad de las normas jurídicas a cada uno de los servidores electorales, así como el establecimiento de derechos laborales mínimos para todos los trabajadores de este tipo de organismos

C) Sindicato de Trabajadores del Instituto Federal Electoral

Este tema, al igual que el Sindicato de Trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reviste gran importancia. Actualmente no existe un Sindicato de Trabajadores del Instituto Federal Electoral, a pesar de que dicho organismo tiene existencia desde el año de 1994. Esta ausencia de una organización sindical trae aparejada los problemas propios de falta de representación de los trabajadores del organismo, así como una disminución en la fuerza, presión y ejercicio en los derechos de los mismos servidores ante el propio Instituto y ante el Tribunal Electoral este último como órgano jurisdiccional laboral.

La base constitucional de toda organización de trabajadores, llámese a éste sindicato, se encuentra en los artículos 9 y 123, base "B", fracción X, de nuestro ordenamiento fundamental¹⁵⁰. El primero de ellos consagra la garantía individual de asociación. Desde luego, los

¹⁵⁰ GARCÍA RAMÍREZ, *Tratado de los Servidores Públicos*, SRE, 1997, p. 140. Véase también PÉREZ GARCÍA RAMÍREZ, *Tratado de las Cuestiones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 24.

sindicatos representan una forma de organización ciudadana, en este caso de trabajadores.

El segundo artículo es más específico. Podemos decir que la garantía individual de asociación es transformada en una garantía social, toda vez que nuestros artículos 3, 27 y 123 constitucionales fueron creados con el propósito de proteger a las clases más desfavorecidas del pueblo mexicano. En este sentido, los trabajadores, ya sean del sector privado o del público, se encuentran en un estado débil o desfavorecida frente a la parte fuerte de la relación de trabajo, es decir, el patrón. Por tal razón, la asociación sindical es un medio por el cual los trabajadores pueden defender, exigir y proteger sus derechos laborales, toda vez que en forma colectiva cuentan con mayor fuerza que los trabajadores considerados en lo individual.

En los ordenamientos laborales comunes, *i.e.* Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentra previsto el derecho de asociación sindical, así como la forma de constitución de la misma, requisitos que se deben de cubrir, y el registro del sindicato que debe realizar la autoridad laboral.

Sin embargo, ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ni el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral hacen mención del derecho de asociación de los trabajadores para la defensa colectiva de sus intereses. No podemos pensar, desde luego, que tal derecho se encuentra vedado para los servidores públicos del Instituto Federal

Electoral, toda vez que es un derecho consagrado en la Constitución General de la República, en los precitados artículos 9 y 123.

Los problemas son de otra especie, los cuales pueden ser resumidos en los siguientes:

- a) Legislación aplicable para la conformación del sindicato; y
- b) Autoridad competente para registrar el sindicato;

En cuanto al primero, la legislación electoral es omisa en cuanto al tema. Dentro del Código Electoral y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, no existen elementos referentes a los requisitos, constitución y registro de sindicato alguno. Esta omisión no es obstáculo, toda vez que el propio Estatuto prevé la supletoriedad de este ordenamiento. El artículo 163 dispone que:

Artículo 163. En lo que no contravenga las disposiciones del presente Estatuto, se aplicarán en forma supletoria y en el orden señalado:

- I La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- II La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- III La Ley Federal del Trabajo.
- IV La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- V El Código Federal de Procedimientos Civiles.

- VI. Las leyes de orden común;
- VII. Los principios generales de derecho, y
- VIII. La equidad

Si nos remitimos a la ley que hace referencia la fracción I del artículo transcrito, observamos que también es omisa al respecto. Lo único laboral que regula es el Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral. Este juicio, contemplado en el Libro Quinto de la precitada ley, regula el proceso laboral por el cual se substancian los conflictos laborales entre el Instituto y sus servidores, pero no reglamenta aspectos sustantivos de las relaciones de trabajo entre ellos. Es decir, tampoco en este cuerpo normativo existen disposiciones que los trabajadores del Instituto tengan que cumplir para la conformación de su sindicato. Sin embargo, sí prevé la supletoriedad en el artículo 95, preceptuando que en lo no que no contravenga al régimen laboral de los servidores del Instituto federal Electoral previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se aplicarán en forma supletoria y en el orden siguiente:

- a) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- b) La Ley Federal del Trabajo;
- c) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- d) El Código Federal de Procedimientos Civiles.

- e) Las leyes de orden común;
- f) Los principios generales de derecho, y
- g) La equidad

Por lo tanto, al ser omisos la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, en cuanto no contemplan normatividad aplicable para la conformación de un sindicato dentro del precitado Instituto, es necesario remitirnos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para cubrir la laguna jurídica.

El ordenamiento burocrático define a los sindicatos como “asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.” Consagrando a los trabajadores el derecho de formar parte de sindicato correspondiente. Es requisito que el sindicato sea conformado o integrado por un mínimo de veinte trabajadores.

A su vez, los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje remitiendo a éste, los siguientes documentos

- I El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación.
- II Los estatutos del sindicato:

- III. El acta de la sección en que se haya designado a directiva o copia autorizada de aquélla, y
- IV. Una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres, de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador.

Es así que, los trabajadores del Instituto Federal Electoral, si es el caso, para la conformación de su sindicato, deben de cumplir con los requisitos establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser ésta la ley supletoria a la que remite tanto el Estatuto como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. El problema se convierte, entonces, en saber si es posible la supletoriedad de la Ley Burocrática.

Hay dos criterios sobre este aspecto. Uno de ellos es de la Sala Superior del Tribunal Electoral, dictado en la siguiente tesis relevante

SUPLETORIEDAD. REQUISITOS NECESARIOS PARA QUE PUEDA OPERAR TAL INSTITUCIÓN EN MATERIA LABORAL ELECTORAL.—Entre los requisitos necesarios para poder aplicar la disposición de una ley de manera supletoria en la resolución de los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores destacan: a) que se prevea en la propia legislación laboral electoral, la supletoriedad de la codificación que se aduce supletoria, b) que la

legislación en materia laboral electoral contemple la institución o figura respecto de la cual se pretenda la aplicación; c) que la institución comprendida en la legislación laboral electoral no tenga reglamentación o bien, que teniéndola, sea deficiente, y d) que las disposiciones que se vayan a aplicar supletoriamente, no se opongan a las bases o principios que integran el sistema legal al que se pretende incorporar la norma supletoria. Luego, ante la falta de uno de esos requisitos, no puede operar la supletoriedad de que se trata, más aún si se tiene presente que no es lógico ni jurídico acudir a la supletoriedad para crear instituciones extrañas a la ley que la permite, porque ello equivale integrar a esta ley, prestaciones, derechos o instituciones ajenas a la misma, e implica, a su vez, invadir las atribuciones que la Constitución reservó a los órganos legislativos.¹⁵¹

El otro lo pronunció un Tribunal Colegiado de Circuito, que a la letra dispone.

SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA.

La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios

 151 Revista *Justicia Electoral*, 1997, Revista Epoca, suplemento I, página 67. Sala Superior, tesis S51A/948/97 y *Compendio de Jurisprudencia Laboral*, *Temas Relevantes 1997-2008*, página 765.

generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO ¹⁶²

En ambos casos, es claro que la supletoriedad solo es posible cuando el ordenamiento que va a ser suplido contempla dicha institución jurídica –hipótesis que se cumple para el caso del contenido laboral de las leyes electorales-; además, la normatividad suplida debe de prever o contemplar la figura que es deficiente, omisa o incompleta. Para el caso que nos ocupa, los ordenamientos electorales no contienen disposiciones aplicables al derecho sindical de los trabajadores del Instituto y, por ello, no podría aplicarse supletoriamente la Ley Burocrática. Por esta razón ¿podemos decir que dichos servidores públicos no tiene el derecho de asociarse, para la defensa de sus intereses y derechos, en un sindicato?

Desde nuestro particular punto de vista, aunque las leyes electorales no contemplen el derecho sindical de los trabajadores del instituto, éstos deben de cumplir con los requisitos establecidos en la legislación burocrática. Lo anterior tiene fundamento en los mismos artículos 9 y 123 constitucional. Esto es, no se puede prohibir que los trabajadores del Instituto formen o integren un sindicato para la defensa de sus intereses, debido a que son garantías individuales y sociales otorgadas por nuestro ordenamiento fundamental. Su prohibición, por el hecho de no estar contemplado en los ordenamientos electorales el derecho de asociación sindical, implicaría una conculcación en los derechos sociales y laborales de los trabajadores. De esta manera, debemos concluir que la legislación aplicable para la conformación del sindicato de trabajadores del

Instituto Federal Electoral, es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser este el ordenamiento legislativo que contempla la figura de merito, a la vez que regula un ámbito personal de validez muy específico. a todas aquellas personas que sean servidores del Estado, caso en el que se encuentran los trabajadores del precitado Instituto Electoral.

Es así que, una vez solucionado el problema de la legislación aplicable, debemos solucionar la segunda cuestión: ¿cuál debe ser la autoridad que debe registrar el Sindicato del Instituto Federal Electoral? Esta pregunta puede parecer innecesaria sino fuera por el hecho de que, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación esta resolviendo un asunto de esta índole¹⁶³. La situación es la siguiente:

El día veintitrés de febrero de dos mil cuatro, se recibió en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje un escrito presentado por el Secretario General, Secretario de Organización y Conflictos, y Secretario de Actas y Acuerdos del Sindicato Nacional de Trabajadores Electorales del Instituto Federal Electoral, por el cual solicitaron el registro de su organización sindical. Dicho escrito se radicó bajo el expediente 934/04, recayendo en él un auto dictado por el Pleno del aludido Tribunal que consideró que las relaciones laborales entre el

¹⁶³ El día 1 de marzo de 2004, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su sentencia número asignada, declaró a S. P. 04/03/2004, 2004, en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Federal Electoral y sus trabajadores se rigen por sus propias leyes [...] y que las diferencias laborales que se susciten con motivo de la aplicación de dichas leyes, son de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación [por lo que] este Tribunal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para conocer de la solicitud de registro del Sindicato Nacional de Trabajadores Electorales del Instituto Federal Electoral [...]" Asimismo, ordenó la remisión de dichas constancias al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que proceda al conocimiento del [...] asunto.

Desde luego, dichos trabajadores pretendieron cumplir con los requisitos establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado y, por tal motivo, a su promoción acompañaron los siguientes documentos.

- a) Convocatoria firmada por los trabajadores para la celebración de la Asamblea Constitutiva del sindicato de merito;
- b) Acta de Asamblea Constitutiva,
- c) Convocatoria firmada por los trabajadores por medio de la cual se llamaba a elecciones de dirigencias sindicales;
- d) Acta de Asamblea General de Elecciones;
- e) Copia autorizada del Estatuto del precitado sindicato;
- f) Lista con expresión de nombres de cada uno de los trabajadores, con los datos de estado civil, edad, empleo que

desempeña, salario que perciben y la relación pormenorizada de los antecedentes como trabajador.

Como recordaremos, los requisitos establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, para la constitución de un sindicato son los siguientes:

- I. El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación,
- II. Los estatutos del sindicato
- III. El acta de la sección en que se haya designado a directiva o copia autorizada de aquélla, y
- IV. Una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres, de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador ¹⁶⁴

De la simple comparación entre los requisitos establecidos por la ley burocrática y los documentos proporcionados por el Sindicato del Instituto Federal Electoral, se puede comprobar que éste último cumplió con todos y cada uno de los requisitos requeridos. En este sentido lo único que debió de haber realizado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje era revisar el cumplimiento de los requisitos y, una vez realizado esto último, otorgar el registro respectivo. Lo anterior

se debe a que el registro del Sindicato no tiene efectos constitutivos sino meramente declarativos. Esta postura ha sido sostenida por el Pleno de la Corte, al considerar en la siguiente tesis aislada que:

SINDICATOS. SU REGISTRO NO TIENE EFECTOS CONSTITUTIVOS.

Los sindicatos son personas morales que tienen capacidad para defender ante todas las autoridades sus derechos y ejercitar las acciones correspondientes, desde el momento en que se cumplen los requisitos que para su constitución señala la ley respectiva y no hasta que se realiza su registro ante la autoridad competente, porque éste no es un presupuesto para su constitución, sino que a través del registro la autoridad correspondiente da fe que el acto constitutivo reúne los requisitos de fondo que exige la ley, pero no otorga al sindicato existencia ni personalidad jurídica.¹⁶⁵

Sin embargo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje remitió el expediente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el conocimiento del asunto tratado. De tal suerte, el día veintiséis de marzo de 2004 fue recibido en el Tribunal Electoral el expediente 934/04, para darle el tramite de Asunto Especial, con la clave SUP-AES-008/2004, a fin de que se acuerde y en su caso substancie o

¹⁶⁵ Tesis aislada.

¹⁶⁶ Novena Época, Instancia Plena, Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, L. J. T. C. P. N. 1 de mayo de 1999, Gaceta del Poder Judicial de la Federación, 15 de mayo de 1999, Materia: Laboral, Tesis aislada. Precedentes: Amparo en revisión, 113/99, Federación Patronal - Grupos de Trabajo, 11 de mayo de 1999, Unanimidad de diez votos. Ausente: el Sr. C. Jefe Agrupación Magistrados, Juan José Romero, Secretario. Véase los votos del Sr. C. Jefe.

que en Derecho proceda, para proponer a la Sala, en su oportunidad, la resolución que corresponda.

Independientemente de lo que resuelva el Tribunal Electoral, nosotros consideramos que éste debe declararse incompetente, ya que la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, el Reglamento Interno del Tribunal Electoral, así como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral no otorgan facultades al órgano jurisdiccional para otorgar el registro del Sindicato del Instituto federal Electoral.

El Tribunal Electoral tiene una competencia jurisdiccional laboral, es decir, es atribución suya conocer de los conflictos que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, sin embargo, en el caso que nos ocupa, no existe conflicto alguno. Debemos recordar que el registro de un Sindicato es un acto meramente administrativo y no jurisdiccional. Por tal virtud nunca se debió remitir el expediente al Tribunal Electoral toda vez que éste carece de competencia administrativa para otorgar el registro sindical, ya que la ley no lo faculta para ello.

Como hicimos referencia en su oportunidad, las leyes electorales prevén la aplicación supletoria de las leyes laborales, específicamente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual es clara en su artículo 72 al disponer que *Los sindicatos serán*

registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje..., refiriéndose, por supuesto, a los sindicatos de los trabajadores al Servicio del Estado. También en su oportunidad precisamos que los trabajadores del Instituto Federal Electoral deben considerarse al servicio del Estado, ya que el propio organismo electoral, a pesar de ser autónomo, es un órgano del Estado.

De esta forma, el Tribunal competente lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Lo que debieron de haber realizado los miembros del sindicato, a través de sus representantes, era la promoción del juicio de garantías por la negativa de registro a su organización sindical ya que, al no ser constitutivo sino declarativo el mismo, contaban, por el solo hecho de haber cumplido con los requisitos previstos en ley, con personalidad jurídica. Así lo ha determinado el Pleno de la Corte, al disponer que:

SINDICATOS BUROCRÁTICOS. LOS LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL AMPARO CONTRA LA NEGATIVA DE SU REGISTRO SON SUS REPRESENTANTES, NO SUS INTEGRANTES EN LO PARTICULAR.

El artículo 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al establecer que los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboren en una misma dependencia constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses, atribuye personalidad jurídica a los que cumplan con los

requisitos de constitución que establece el artículo 72 de la ley laboral burocrática. A través del registro a que se refiere el mismo ordenamiento, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje da fe de que el acto constitutivo reúne los requisitos de fondo que exige la ley, pero no otorga al sindicato existencia ni personalidad jurídica nueva; de ahí que los propios sindicatos, por conducto de quienes fueron electos como sus representantes, están legitimados para promover el amparo en contra de la negativa de registro sindical, y no sus integrantes en lo particular, pues los afectados en forma directa por esa determinación no son ellos en lo individual sino la persona moral que constituyeron, misma que goza de personalidad jurídica propia e independiente de la de sus agremiados.¹³⁶

No puede pensarse que el Tribunal Electoral, al tener una competencia jurisdiccional en la materia laboral electoral, puede ampliar sus facultades más allá de lo que el texto de los ordenamientos jurídicos le permite. Es decir, la competencia del Tribunal Electoral es por demás limitada. Así, se escapa del ámbito de sus atribuciones todo lo relacionado a actividades estrictamente administrativas, como lo es el registro de un sindicato o bien, que tenga facultades para que el Instituto Federal Electoral y su sindicato puedan depositar ante él, las condiciones generales de trabajo. Como

¹³⁶ Novena Época. Instancia Plena. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Agosto de 1999. Tesis: P./J. 1999/110. Párrafo 27. Materia: Laboral. Tesis: 136/99.

bien se puede observar, estos actos no implican conflicto alguno entre las partes. Por el contrario, se refieren solo a situaciones exclusivamente administrativas y, por ello, fuera del ámbito competencial del Tribunal Electoral.

De esta forma, podemos concluir que el Tribunal Electoral no tiene una competencia exclusiva en materia laboral-electoral, toda vez que es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, debe proceder al registro del Sindicato Nacional de Trabajadores Electorales del Instituto Federal Electoral.

La misma situación se presenta en relación con un posible sindicato de trabajadores del Tribunal Electoral. Este organismo solo está facultado para resolver los conflictos laborales con sus propios servidores. Pero, si sus trabajadores quisieran conformar un sindicato, independientemente de que éste nazca por el sólo hecho de su constitución y no de su registro, tendrían que solicitar el registro respectivo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al ser este órgano jurisdiccional el autorizado para ejercer la facultad administrativa de registro. Incluso el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, en el cual se incluyen los trabajadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitaron su registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a pesar de que nuestro máximo órgano de justicia está autorizado para que, de la misma que el Tribunal Electoral, resuelva sus propios conflictos laborales.

En este orden de ideas solo nos queda por decir que los derechos sindicales de los trabajadores, no pueden conculcarse por la sola razón de lagunas jurídicas. Así, nuestro ordenamiento fundamental debe prevalecer sobre las demás leyes que, por diversas causas imputables a los legisladores, resultan omisas, imperfectas y deficientes ante los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado, con especial referencia a los servidores del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral.

D) La negociación colectiva de las condiciones generales de trabajo

El presente apartado también reviste su importancia y dificultad. Como recordamos, la negociación colectiva tiene como propósito que el titular de la dependencia establezca, tomando en cuenta la opinión del sindicato, las condiciones generales de trabajo. En este sentido, el tan mencionado Estatuto del Servicio Profesional Electoral se constituye en verdaderas condiciones laborales. En síntesis, el referido Estatuto no es otra cosa que un reglamento, expedido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y que tiene como finalidad normar las relaciones laborales y, con ello, las condiciones generales de trabajo.

Sin embargo, dichas condiciones fueron establecidas unilateralmente por la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, es decir

no se tomó en cuenta en momento alguno la opinión del sindicato, ya que como se precisó en el apartado anterior, éste no existe. Aclarando que el problema de la inexistencia de un sindicato de trabajadores del aludido Instituto, no es problema de este organismo sino de los trabajadores.

Sabemos perfectamente que la negociación colectiva, no se encuentra prevista en los ordenamientos electorales. Por ello, es necesario recurrir a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ordenamiento en el cual si se prevé una reglamentación para las mencionadas condiciones laborales.

Dentro del Instituto Federal Electoral no existe cuerpo jurídico que se denomine "Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Federal Electoral". Sin embargo, si existe el Estatuto cuya naturaleza es de un simple reglamento, tal y como veremos en el capítulo tercero. Como reglamento éste puede ser de tres especies: a) de condiciones generales de trabajo; b) de escalafón, y c) interno. Desde luego, el Estatuto se refiere a los dos primeros, es decir, a las condiciones generales de trabajo y al procedimiento escalafonario. No es interno, ya que no regula aspectos esenciales en la organización del Instituto, sino que se limita a rubros específicamente laborales para la reglamentación de sus relaciones de trabajo con sus servidores. Otros autores consideran a los reglamentos como condiciones generales de trabajo exclusivamente.

Sin importar a quien dar la razón, las dos posturas coinciden en que tales ordenamientos se refieren a temas laborales, específicamente a las condiciones generales de trabajo. Una vez que hemos precisado esto, debemos advertir una peculiaridad. Tal y como lo establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las condiciones generales de trabajo surtirán sus efectos a partir de la fecha en que sean depositados en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 90). Sin embargo, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal de Instituto Federal Electoral no ha sido depositado en dicho órgano jurisdiccional, siendo este el efectivamente competente. Tomando en cuenta los mismos argumentos vertidos en el apartado anterior, *i.e.* que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia administrativa, es decir, ante él no puede registrarse sindicato alguno, así como tampoco depositarse las condiciones generales de trabajo del Instituto Federal Electoral, debemos concluir que los servidores del Instituto Federal Electoral, como trabajadores del Estado, junto con el titular de la dependencia, deben depositar dichas condiciones en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y, no así, en el Tribunal Electoral ya que este sería incompetente para tal efecto.

De esta manera, si hemos dado al Estatuto la calidad de condiciones generales de trabajo, debemos de concluir que al no ser depositado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dicho ordenamiento no debió de haber surtido efecto alguno siendo completamente ilegal su aplicación.

De cualquier forma, la negociación colectiva de las condiciones generales de trabajo, en su oportunidad, tienen que elaborarse tomando en cuenta la opinión del sindicato, el cual deberá primero constituirse y, en su momento, solicitar que su opinión sea escuchada y tomada en cuenta para la realización de tales condiciones laborales.

E) Solución de conflictos laborales. El proceso laboral electoral

Finalmente, hemos llegado al principal meollo del asunto: el proceso por medio del cual se dirimen los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

En su momento mencionamos que existen dos procesos laborales electorales. El primero de ellos se refiere, por lo menos en el orden que ha sido estudiado en el presente trabajo, al proceso por medio del cual el Tribunal Electoral dirime sus propios conflictos de trabajo, caso singularmente raro debido a las razones ya estudiadas.

El otro proceso laboral es el que establece la fracción VII párrafo cuarto, del artículo 99 constitucional que a la letra dispone: "Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley sobre: VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores." Con este fundamento

constitucional, el Tribunal Electoral cuenta con una competencia laboral, no ya para dirimir sus propios conflictos de trabajo, sino para resolver los problemas laborales de otra institución, independiente y ajena a ella.

En su momento precisamos que los únicos organismos con la facultad para dirimir sus conflictos laborales son dos: la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al primero de ellos por una razón obvia: no se puede sujetar al máximo órgano de justicia a la jurisdicción de otros órganos del Estado, respetando así su independencia. En cuanto al segundo, se debe a la reminiscencia del otrora Tribunal Federal Electoral, órgano autónomo y que por tal motivo se le facultó para conocer de sus asuntos laborales pero que, en la actualidad, el Tribunal Electoral no goza de dicha autonomía sino que forma parte del Poder Judicial de la Federación, por lo que se debería sujetar a las mismas reglas de solución de este tipo de conflictos.

Independientemente de lo anterior, el Tribunal Electoral cuenta con una facultad que ni la propia Corte tiene. Nuestro máximo órgano de justicia no tiene competencia para conocer de conflictos laborales de otras instituciones, es decir, no está facultada legalmente para conocer y resolver las quejas o problemas de trabajadores que pertenezcan a otro órgano del Estado. Sin embargo, el Tribunal Electoral sí cuenta con esta característica toda vez que puede resolver las diferencias de trabajo suscitadas entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores caso único en su especie.

En otra época al Tribunal Electoral se le dotó de autonomía y por ello conoció y resolvió sus propios conflictos de trabajo. Sin embargo, el Instituto Federal Electoral cuenta con una autonomía constitucional y no se le está respetando tal característica, ya que no solo sus resoluciones electorales son sujetas a revisión sino que sus conflictos laborales los estudia un órgano ajeno a él. Esto es de vital importancia, ya que la autonomía no depende de que los actos o resoluciones emitidos por un órgano autónomo sean conocidas y resueltas por otro órgano del Estado.

Desde luego, el punto clave no es la autonomía del Instituto Federal Electoral sino la competencia del Tribunal Electoral para conocer y resolver los conflictos laborales de dicho Instituto. La primera pregunta que sale a relucir es la siguiente: ¿por qué el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es el competente para conocer de este tipo de asuntos? La respuesta no puede concretarse a una simple afirmación de que así lo establece la Constitución y la Ley, porque esto, obviamente, es incuestionable. Pero, si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores, y los trabajadores del Instituto Federal Electoral son servidores del Estado, ¿por qué fue necesario, entonces, que los conflictos de este organismo fueran estudiados por otro órgano, a saber: el Tribunal Electoral?

En la exposición de motivos de las reformas de 1996, así como en el diario de los debates correspondientes no existe razonamiento,

argumentación o posición fija sobre el tema. Esto solo permite afirmar nuestra hipótesis: dicha competencia laboral es sola una reminiscencia del otrora Tribunal Federal Electoral. ¿Cuál es, entonces, la naturaleza especial del Instituto para que sus conflictos laborales sean conocidos por el Tribunal Electoral? Desde nuestro particular punto de vista, no existe ninguna naturaleza especial en dichas relaciones de trabajo así como tampoco en sus conflictos laborales. toda vez que sus relaciones de trabajo en nada se distinguen, esencialmente hablando, de las demás relaciones laborales surgidas entre el Estado y sus servidores, tal y como ya lo hemos demostrado.

Sin embargo, nuestro vigente derecho electoral regula en las leyes respectivas, un proceso para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, razón por la cual tenemos que estudiar la normatividad atinente. Tal y como ya lo establecimos, el fundamento constitucional del proceso laboral electoral del Instituto Federal Electoral, se encuentra en el artículo 99, párrafo cuarto fracción VII. Por otro lado, el fundamento legal de dicho proceso laboral está contemplado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, particularmente en el artículo 172, párrafo tercero al disponer que: "Las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento respectivo en la ley de la materia."

La ley a la que alude el artículo anterior es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la cual se

encuentran todos los recursos y juicios electorales que pueden presentar los diversos actores políticos. Pero la mencionada ley regula en su Libro Quinto, un juicio completamente ajeno a la materia electoral denominado Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral, regulación que, como quedará demostrado posteriormente, es por demás pobre, ya que no contempla los principios laborales consagrados en nuestro ordenamiento fundamental.

En principio de cuentas, solo para precisar el contenido laboral de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, haremos una breve descripción en cuanto al proceso laboral se refiere, apoyándonos esencialmente en los artículos pertinentes de la ley aludida.

Como bien sabemos, este tipo de conflictos laborales son resueltos en única instancia ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 94 de la LGSMIME), la cual se encuentra integrada por siete magistrados que, independientemente de su procedencia, en cuanto a carrera judicial se refiere, no son especialistas en materia del trabajo. Además, dicho órgano jurisdiccional no cumple con las características de cualquier otro órgano de justicia laboral, especialmente lo referente a la composición tripartita. Se un magistrado representante del gobierno, un magistrado representante de los trabajadores y uno tercero designado de comun acuerdo entre los dos primeros, quien presidiría. Por el contrario, este órgano judicial al no contar con esta característica deja en un estado

de inequidad a los trabajadores del Instituto, toda vez que el patrón, en este caso el Estado, si se encuentra representado, no solo por uno sino por siete personas designadas por el propio Estado.

Ahora bien, continua el artículo 94 disponiendo que las diferencias o conflictos laborales serán resueltas exclusivamente conforme a lo previsto en dicho Libro Quinto. Esto es de importancia, ya que dicho ordenamiento jurídico, en la parte conducente, no cuenta con todos los principios, normas, derechos y obligaciones contemplados en otros cuerpos jurídicos de carácter laboral. Dicho Libro Quinto está compuesto por solo quince artículos, los cuales no pueden abarcar la gran variedad de hipótesis fácticas que pudieran surgir en un determinado momento, lo que imposibilita a los trabajadores del Instituto obtener una verdadera impartición de justicia laboral.

Es cierto que el artículo 95 determina la supletoriedad de la LGSMIME, pero lo hace de forma muy amplia. Dicho numeral dispone que: "En lo que no contravenga al régimen laboral de los Servidores del Instituto Federal Electoral previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se aplicarán de forma supletoria y en el orden siguiente

- a) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- b) La Ley Federal del Trabajo;
- c) El Código Federal de Procedimientos Civiles,
- d) Las leyes del orden común;

- e) Los principios generales del derecho, y
- f) La equidad

En este sentido, debemos aclarar lo siguiente: la supletoriedad debe ser prevista por la ley que será suplida, aunado a que los dos ordenamientos deben contener la misma institución jurídica. Sin embargo, la LGSMIME no contiene régimen laboral aplicable a los servidores del Instituto, sino solo un proceso laboral por medio del cual se solucionan conflictos de la materia. En este orden de ideas, es claro que dicha Ley General en ningún momento podrá ser suplida, toda vez que no contiene instituciones aplicables al régimen laboral de los servidores del Instituto, por lo que no puede invocar la supletoriedad de los otros ordenamientos a los que hace referencia. Así, la LGSMIME no puede disponer que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, serán suplidas por otros ordenamientos, toda vez que deben ser éstas quienes ordenen tal situación.

Por otra parte, a diferencia de los otros ordenamientos laborales que rigen las relaciones de trabajo entre particulares o entres éstos y el Estado, la LGSMIME otorga solo quince días para que el trabajador que ha sido sancionado o destituido de su cargo o haya sido afectado en sus derechos o prestaciones laborales, se inconforme directamente ante la Sala Superior, mediante el escrito de demanda que presente (artículo 96). Contrariamente a esto la legislación burocrática federal dispone que prescribirán en cuatro meses, en caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en el

trabajo o la indemnización que la ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión (artículo 113, fracción II, inciso a) De igual forma, la LGSMIMF otorga el mismo plazo de quince días para que el trabajador del Instituto se inconforme cuando sean afectados sus derechos o prestaciones laborales. A diferencia de esto último, la ley burocrática dispone diferentes plazos para tal efecto: uno o cuatro meses, o bien dos años, dependiendo de la hipótesis a la que se haga referencia (artículos 113 y 114)

Como puede observarse, los trabajadores del Instituto cuentan con menos tiempo para poder inconformarse o demandar. Desde luego, esto genera severas desventajas para que los trabajadores del Instituto puedan conseguir a una persona que los represente adecuadamente, además se produce el inconveniente para poder elaborar una buena demanda, ya que el plazo no permite tal situación. Estos inconvenientes, sin lugar a dudas, hacen que, en su momento, no se imparta adecuadamente la justicia laboral a favor de los trabajadores del Instituto

Aunado a lo anterior, los plazos establecidos en los ordenamientos en comento producen efectos jurídicos diferentes. Por un lado, la acción del trabajador al servicio del Estado prescribe en cuatro meses. Mientras que el derecho del trabajador del Instituto para inconformarse **caduca**¹⁶⁷ en quince días. La prescripción y caducidad son dos

¹⁶⁷ Este ha sido el sentido por el cual se ha promovido la Sala Superior del Tribunal Electoral. Tal y como consta en el señalamiento impugnado.

instituciones diferentes, que han sido bien distinguidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral al dictar la siguiente jurisprudencia:

CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. DIFERENCIAS.—

Aunque ambas instituciones o figuras jurídicas constituyen formas de extinción de derechos, que descansan en el transcurso del tiempo, existen diferencias que las distinguen; **la prescripción** supone un hecho negativo, una simple abstención que en el caso de las acciones consiste en no ejercitarlas, pero **para que pueda declararse requiere que la haga valer en juicio a quien la misma aproveche**, mientras que la caducidad supone un hecho positivo para que no se pierda la acción, de donde se deduce que la no caducidad es una condición *sine qua non* para este ejercicio, para que la caducidad no se realice deben ejercitarse los actos que al respecto indique la ley dentro del plazo fijado imperativamente por la misma. Ello explica la razón por la que **la prescripción es considerada como una típica excepción**; y la caducidad, cuando se hace valer, como una

ACCIONES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. EL PLAZO PARA EJERCERLAS ES DE CADUCIDAD. El párrafo primero del artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contempla la figura jurídica denominada de caducidad, pues en tal disposición está claramente expresada la voluntad del legislador de establecer como condición *sine qua non* de las acciones laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, que las mismas se ejerciten dentro del lapso de quince días hábiles siguientes al en que se les notifique conzcan de las determinaciones de Instituto que les afecten en sus derechos y prestaciones laborales.

Revista Jurídica, 1998, suplemento 2, página 41. Sala Superior, en: SJTA/01/98 y *Compendio de Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral*, 1997-2002, páginas 47.

inconfundible defensa; la primera, merced al tiempo transcurrido que señale la ley y la voluntad de que se declare, expresada ante los tribunales, por la parte en cuyo favor corre, destruye la acción; mientras que la segunda (**caducidad**), **sólo requiere la inacción del interesado, para que los juzgadores la declaren oficiosamente**; no hay propiamente una *destrucción* de la acción, sino la falta de un requisito o presupuesto necesario para su ejercicio.¹⁶⁸

Esto último es de suma importancia. Recordemos que los Tribunales del Trabajo (e.g. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Junta Local de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) son organismos integrados de forma tripartita con el único propósito de garantizar la equidad entre las partes. Por lo anterior, dichos tribunales no pueden actuar oficiosamente a favor de alguna de ellas, salvo en casos excepcionales en las que el trabajador se vea lesionado en sus derechos laborales. Sin embargo, al establecer el Tribunal Electoral que el plazo (quince días) dado al trabajador para que se inconforme en contra del Instituto Federal Electoral, es de caducidad, dio pauta para que el órgano jurisdiccional electoral actúe de manera oficiosa a favor del Instituto Federal Electoral, ya que no hace falta que éste se defienda argumentando la caducidad, sino que solamente baste que el Tribunal Electoral, si es el caso declare la

¹⁶⁸ Revista Jurídica Electoral 1998, suplemento 2, página 13. Sala Superior, tesis SJLAJ/02/98/11, en: *Las tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis Relevantes 1997-2002*, página 28. Las negritas son mías.

misma y, con ello, la balanza se desequilibra a favor de una de las partes, a saber: del Instituto Federal Electoral.

Pasando a otro tema, la demanda presentada por un trabajador del Instituto, en caso de destitución, suspensión o violación a sus derechos o prestaciones laborales, deberá cumplir con un mínimo de requisitos tal y como lo prevé el artículo 97 de la LGSMIME, a saber:

- a) Hacer constar el nombre completo y señalar el domicilio del actor para oír notificaciones;
- b) Identificar el acto o resolución que se impugna;
- c) Mencionar de manera expresa los agravios que cause el acto o resolución que se impugna;
- d) Manifestar las consideraciones de hecho y de derecho en que se fundamenta la demanda;
- e) Ofrecer las pruebas en el escrito por el que se inconforme y acompañar las documentales, y
- f) Asentar la firma autógrafa del promovente.

Por otra parte, la legislación burocrática preceptúa en su artículo 129, que la demanda debe contener

- I El nombre y domicilio del reclamante;
- II El nombre y domicilio del demandado;
- III El objeto de la demanda;
- IV Una relación de los hechos, y
- V La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar

directamente y que tenga por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda se acompañara las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

Desde luego, por la simple apreciación que se puede hacer de los artículos transcritos, los requisitos que se tienen que cumplir en el primer ordenamiento son más exigentes que los solicitados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Las diferencias son notorias:

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Ley Federal De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado
1. Identificar el acto o resolución reclamado	1. No es necesario identificar el acto o resolución que se impugna, toda vez que este puede desprenderse de la lectura de los hechos de la demanda.
2. Mencionar en forma expresa los agravios que cause la resolución o acto que se impugna	2. Es principio del derecho laboral la suplencia de la queja, de tal suerte que si en el escrito de impugnación el actor no expresa agravio alguno, por ninguna

	situación podrá verse afectado al respecto.
3. Manifestar el derecho en que se fundamente la demanda	3. En este sentido, las demandas laborales no tienen la rigidez con la que cuentan otras materias jurídicas. De tal suerte, un trabajador no se ve en la necesidad de expresar o mencionar cuales son los fundamentos jurídicos por los que actúa. En todo caso, los tribunales ordinarios del trabajo tienen la obligación de suplir el error en el derecho, es decir, mencionar o corregir cuales son los artículos debidamente invocados.
4. Ofrecer las pruebas y acompañar las documentales	4. En este caso, el trabajador está facultado para expresar en su demanda que ciertas pruebas están en poder de la demandada. Facultad que no se encuentra prevista en la ley de medios de impugnación en materia electoral

Además, en el proceso laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es la autoridad demandada o responsable quien, para destituir o suspender a un trabajador de su cargo debe accionar el aparato estatal. Lo anterior encuentra fundamento en los siguiente

Conforme a lo establecido en el artículo 46 de la legislación burocrática, las causales de cese son:

- I. Por renuncia, abandono del empleo o repetida falta injustificada a las labores técnicas;
- II. Por conclusión del término o de la obra determinada de la designación;
- III. Por muerte del trabajador;
- IV. Por incapacidad permanente del trabajador;
- V. **Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos siguientes:**
 - a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo
 - d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
 - e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo
 - f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta

agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento. Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Es cierto que los ordenamientos en comento regulan aspectos diferentes, tanto procesal como sustancialmente. Sin embargo, por medio de estas diferencias que comentamos se observa cuales son las condiciones adjetivas a las que se encuentran sujetos los trabajadores del Instituto Federal Electoral y, además, permite demostrar la diferente calidad que gozan en comparación con los demás servidores del Estado. Un claro ejemplo de dicho estado de inferioridad es el artículo anterior. El Instituto Federal Electoral, como parte en el proceso laboral electoral, actuando siempre por conducto de sus representantes legales, no tiene que demandar o accionar el aparato estatal del Tribunal Electoral para cesar, suspender o destituir a un trabajador de su cargo, sino que puede actuar unilateralmente. Caso contrario sucede con los demás trabajadores al servicio del Estado donde los titulares de las dependencias gubernamentales no pueden actuar unilateralmente, en cuanto al cese del trabajador se refiere. Lo anterior se ve reforzado con la siguiente jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL
TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO, AL
DEMANDAR EL CESE DE AQUELLOS ANTE EL

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (ÚNICA VÍA QUE TIENE PARA OBTENER SU BAJA), DEBE ACOMPAÑAR COMO DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN EL ACTA ADMINISTRATIVA, EN ACATAMIENTO A LA LEY DE LA MATERIA Y A LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE.

Como de la interpretación de los artículos 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución, 46, 46 bis y 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no puede, jurídicamente, cesar por sí y ante sí a los empleados de base a los que atribuya conductas que configuran alguna de las causales que establece la fracción V del mencionado artículo 46, sino que debe ejercitar una acción de cese mediante demanda que presente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ha de estimarse necesario que acompañe a su demanda, como documento base de su acción el acta administrativa que especifica el citado artículo 46 bis, y en acatamiento, además, a la tesis jurisprudencial 560 (compilación de 1995 Tomo Quinto), que se titula: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS."¹⁶⁹

¹⁶⁹ Novena Época. Sala IV. Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Octubre de 1997. Ejes 2, 3, 48-97. Página: 331. Materia: Trabajo.

En este orden de ideas, el trabajador ordinario al servicio del Estado encuentra una verdadera protección en sus derechos laborales, toda vez que los propios depositarios del poder estatal no pueden ejercer su autoridad arbitrariamente y, así, cesar a un trabajador de su cargo. Esta situación cumple con lo que debe entenderse por un Estado social de derecho, donde los valores y bienes jurídicos tutelados corresponden a las clases más desprotegidas de la población, como bien lo son los trabajadores y los campesinos. Sin embargo, en muchas ocasiones el Estado social de derecho se vulnera por ordenamientos jurídicos que discriminan lo que no tienen que discriminar, tal y como sucede con los trabajadores. Estamos en el entendido que toda persona que presta un servicio personal subordinado, sea material, intelectual o de ambos géneros, a cambio de un salario recibe el nombre de trabajador. Con esta definición está claro que los trabajadores de particulares o bien del Estado no se diferencian en ningún aspecto, sin embargo, nuestro legislador sigue haciendo distinciones entre los trabajadores, lo cual, sin duda, provoca que los haya de "primera" "segunda" o "tercera" calidad.

De esta forma, los procesos laborales en uno y otro ordenamiento se diferencian en las personas accionantes, siendo beneficiado el Instituto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al no ser éste quien deba demandar el cese de un trabajador, ocasionando con ello que el trabajador se vea aún más desprotegido en sus derechos, ya que no sólo el plazo para inconformarse es de caducidad –con lo cual, el Tribunal Electoral puede declararla oficiosamente es decir sin solicitud del Instituto- sino

que sea el propio trabajador quien demande a dicho organismo autónomo

Una vez que se ha sido presentada y admitida la demanda, dentro de los tres días hábiles siguientes se correrá traslado con copia certificada al Instituto Federal Electoral,¹⁷⁰ quien deberá contestar dentro de los diez días hábiles siguientes al en que se le notifique la presentación del escrito del promovente.¹⁷¹ Recibida la contestación, se celebrará una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los quince días hábiles siguientes.¹⁷² En esta audiencia, la Sala Superior determinará la admisión de las pruebas que estime pertinentes, ordenando el desahogo de las que lo requieran, desechando aquellas que resulten notoriamente incongruentes o contrarias al derecho o a la moral o que no tengan relación con la litis.¹⁷³ Celebrada la audiencia, la Sala resolverá el forma definitiva e inatacable, dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia.¹⁷⁴

Estos artículos engloban o comprenden todo el proceso laboral-electoral, en el cual se denota la pobreza de dicho articulado, dejando la restante regulación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual, como ya se precisó, es de aplicación supletoria

¹⁷⁰ Artículo 99 de la LFSSUMF.

¹⁷¹ Artículo 100.

¹⁷² Artículo 101.

¹⁷³ Artículo 102.

¹⁷⁴ Artículo 103.

El Libro Quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se refiere a otros artículos que son de importancia. Tal es el caso del artículo 105, al disponer lo siguiente: "Para la sustanciación y resolución de los juicios previstos en el presente Libro que se promuevan durante los proceso electorales ordinarios y, en su caso, en los procesos de elecciones extraordinarias, el Presidente de la Sala Superior del Tribunal podrá adoptar las medidas que estime pertinentes, a fin de que, en su caso, se atienda prioritariamente la sustanciación y resolución de los medios de impugnación previstos en Libro Segundo de [la] ley." Este artículo puede ser criticado de la misma forma que se hizo con el Tribunal Federal Electoral, quien tenía una facultad similar.

El Tribunal Electoral puede dar prioridad a los asuntos electorales, es decir, aquellos en donde las elecciones tengan un papel trascendental, en comparación a los asuntos laborales que pudiera conocer. Esta facultad es, sin duda alguna, un detrimento en la impartición de justicia laboral a favor de los trabajadores del Instituto. Si bien los asuntos electorales son importantes, no lo son menos los laborales. Esta situación podría solucionarse si al Tribunal Electoral se le retirara la competencia laboral que tiene, dedicándose así a conocer de forma exclusiva de asuntos estrictamente electorales

Otro vicio enorme, y que demuestra la arbitrariedad en la impartición de justicia laboral del Tribunal Electoral es la publicidad del Juicio. En los ordenamientos laborales comunes existen disposiciones expresas que obligan entre otras cosas, que los procesos laborales sean

públicos, es decir, que los asuntos se conozcan y resuelvan en sesión pública. La multicitada Ley General de Medios, permite a la Sala sesionar en privado si la índole del conflicto planteado a sí lo amerita, es decir, faculta al Tribunal Electoral para que, **de manera excepcional**, sesione en privado. Sin embargo, dichos juicios laborales no son sesionados públicamente, violentado así dicha autoridad con el mandato de la ley.

Son varios los vicios laborales que se pueden encontrar en dicho proceso laboral, al grado que organismos internacionales de derechos humanos han tenido conocimiento sobre este Juicio laboral, así como de la inconformidad de trabajadores respecto al actuar del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁷⁵

De esta forma, concluimos con el presente apartado y capítulo. Posteriormente haremos mención a dos características de la sentencia laboral-electoral: definitividad e inapelabilidad de las mismas. Demostraremos, a su vez, que dichas características no tienen razón

¹⁷⁵ El 27 de mayo de 2009 se recibió en la Sala Superior del Tribunal Electoral un efecto de amparo colectivo, General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, solicitando la remisión en copia certificada de la sentencia dictada en el expediente SU-013-014/2009. En ella se expresa lo siguiente: "En la lectura de la sentencia y de la Tesis Relevante citada en el acuerdo de 12 de mayo, entendimos a su carácter distinto que tiene los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral a otras instancias laborales, mismo que a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos podrá entenderse como una afectación a la protección judicial y garantías inherentes de esos trabajadores, por lo cual le solicito, de ser posible, su opinión respecto a la definitividad y, en consecuencia, a la jurisdicción de este tipo de controversias laborales, para dar respuesta a la CIDH antes del día 15 de junio de 2009, en tanto el Efecto se envió debido a que dicha Comisión Interamericana recibió la demanda presentada por E. C. Edmundo Rodríguez Rodríguez, quien se vio afectado en sus derechos laborales por una resolución del Tribunal Electoral, en el expediente antes mencionado.

de ser y son perfectamente compatibles por medio del Juicio de Garantías.

C A P Í T U L O III

LA TEORÍA BUROCRÁTICA ELECTORAL

Este capítulo, por la simple observancia en su estructura o contenido, pudiera parecer fuera de lugar. Poco o mucho tiene que ver con las relaciones laborales que estamos estudiando; sin embargo, es el más importante de todo el trabajo. Este es el capítulo donde la supremacía constitucional, los conflictos normativos, las antinomias jurídicas y las omisiones legislativas se interrelacionan con las relaciones de trabajo de los organismos electorales, previstas, como ya estudiamos, en ordenamientos jurídicos impropios.

La Filosofía y Teoría del Derecho serán, así, nuestros principales instrumentos de trabajo, apoyándonos en pensamientos abstractos más que concretos, legales o jurisprudenciales. Además, no debe descalificarse el presente capítulo, ya que todo sistema jurídico se encuentra fundamentado o sustentado en las doctrinas jurídicas y filosóficas que eminentes maestros han proporcionado a este campo de estudio.

Desde luego, hablar sobre la Filosofía o Teoría del Derecho implica un esfuerzo mayor al estudio de los simples ordenamientos legales, así

como el utilizar un metalenguaje que explique el lenguaje jurídico que estamos estudiando.

Estas circunstancias, por el contrario a lo que pueda pensarse, en ningún momento dificulta la lectura de la presente tesis, toda vez que el lenguaje a utilizar es sencillo, adecuándose al contenido que debe tener una tesis de licenciatura en derecho.

Nuestro punto de partida, para poder desarrollar el presente Capítulo, es muy sencillo. Damos a la Constitución el papel esencial de todo sistema jurídico, en este caso, del mexicano y, más específicamente, lo relativo a la materia laboral-electoral. Nuestra premisa tampoco es complicada, se refiere solo a la supremacía constitucional por encima de cualquier otro ordenamiento legal; así como el claro entendimiento, coherencia lógica y estructural de las normas jurídicas contenidas en la misma ley suprema.

También es propósito la reivindicación del Estado social de derecho, establecido constitucionalmente a favor de la clase campesina y, desde luego, para todos los trabajadores de la nación, con independencia de la persona u organismo a la que presten sus servicios. De igual forma, es propósito demostrar que los derechos sociales laborales obtenidos con la lucha de la clase trabajadora se aplican por igual a todos los trabajadores y que los regímenes de excepción no deberían de existir.

3.1 El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el paradigma de la regulación jurídica laboral

¿Qué es? y ¿por qué un paradigma? El presente apartado pretende responder estas dos importantes preguntas. Es propósito demostrar que nuestro artículo 123, tanto en su forma actual como histórica, es un modelo y ejemplo a seguir por parte de los demás ordenamientos jurídicos secundarios, así como también desde el punto de vista del derecho internacional. La Constitución Política de 1917 marcó un hito no solo en nuestro ordenamiento jurídico, sino también en los ordenamientos legales de las diversas naciones que conforman la comunidad internacional.

Es clásico leer en la doctrina constitucional de nuestro país, y en algunos casos fuera de él, que nuestro ordenamiento fundamental es la primera constitución de carácter social. Sin embargo, con el transcurso del tiempo dicha calidad ha tendido a desaparecer de la conciencia jurídica y social no solo de los grandes abogados sino también del pueblo en general.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Es importante señalar que la pérdida de relevancia del paradigma no se ha producido (si queremos seguir estrictamente a Kuhn) como consecuencia de una "revolución científica" i.e. por la sustitución del viejo paradigma por otro nuevo y más adecuado o explicativo. En realidad la sustitución del paradigma se ha producido sencillamente por la desaparición de las condiciones de dominación política imperantes en el país en los últimos setenta años [...] al variar las condiciones perdió relevancia la representación que se habían hecho los juristas de la Constitución y las explicaciones que sobre sus normas habían formulado." COSSETO DIAZ José Ramon. *El significado de los estudios constitucionales en México. Un caso de sociología del derecho en México*. En: *Memoria del simposio internacional: El significado actual de la Constitución*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 151.

Por principio de cuentas, de acuerdo a la definición proporcionada por la Real Academia de la Lengua Española, la palabra paradigma proviene del latín *paradigma*, y este del griego *παράδειγμα*, y significa ejemplo o ejemplar.¹⁷⁷ Sin embargo, dicha definición no es suficiente para los propósitos del presente apartado. Para Nicola Abbagnano¹⁷⁸, la palabra significa *modelo o ejemplo*, haciendo alusión a que Platón empleó la palabra en el primer sentido; mientras que Aristóteles la utilizó con el segundo significado. Estas definiciones aún son insuficientes. La definición que nos parece más sencilla y acorde a lo que estamos buscando es la que proporciona el filósofo Mario Bunge, quien respecto de la palabra aludida dice lo siguiente: es “un vocablo polisémico que significa ‘parangón’, ‘ejemplar’, ‘modelo a imitar’, ‘enfoque habitual’, ‘orientación teórica’, ‘estilo de pensamiento’. entre otros significados [...] Hoy día, toda ciencia posee varios paradigmas.”¹⁷⁹

Nuestro ordenamiento fundamental de 1917 contiene una orientación teórica y un estilo de pensamiento que con el tiempo han devenido en un enfoque habitual o en un modelo a imitar, el cual rompió con el otro modelo que se venía desarrollando en todo el siglo XIX e inicios del XX, en la que los derechos sociales de las clases más desprotegidas no se encontraban reconocidos. En este mismo sentido, continua Bunge, “se produce un cambio de paradigma, o un giro en la perspectiva, cuando aparece un cambio radical en las hipótesis

¹⁷⁷ Real Academia de la Lengua. *Diccionario de la Lengua Española*. Veésima primera edición. p. 152;

¹⁷⁸ *Diccionario de Filosofía*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 888

¹⁷⁹ *Diccionario de Filosofía* (trad. María Dolores González Rodríguez, siglo XXI, México, 2001), p. 159

específicas o en ambas,¹⁹⁰ desde luego, no podemos decir que hasta antes de la Constitución de 1917 haya existido, efectivamente, un paradigma en la regulación de las relaciones labores, pero si podemos establecer que con dicho ordenamiento surge dicha figura, toda vez que nuestro ordenamiento fundamental se caracterizo por contener normas sociales, las cuales pueden conceptuarse como un 'modelo a imitar', 'enfoque habitual', 'orientación teórica', 'estilo de pensamiento', que quebrantaron todo el sistema jurídico que hasta entonces se venía concibiendo

Podemos ver a nuestra Carta Suprema como paradigma, también por lo siguiente:

1. [Es] la ley fundamental.
2. En virtud de lo anterior, [es] el basamento indispensable sobre el cual se construye, para usar un término de Kelsen, 'toda la pirámide jurídica'. De ella se desprenden leyes, reglamentos, y así, sucesivamente, hasta el último acto de ejecución. Por eso se llama 'anticonstitucional' todo ordenamiento que va en contra de la ley máxima, o 'aconstitucional' aquel que no se depositó o tiene su raíz en ella
3. [Es] . . . en primera y última instancia la verdadera y auténtica historia de[] país, pues en sus preceptos están reflejados sus principios básicos, aspiraciones, metas y mandamientos elementales, resultado del devenir histórico de [nuestra] nación.

¹⁹⁰ Como ejemplo el maestro, en 2011, expone los siguientes: platonismo → aristotelismo, etica kantiana → utilitarismo e, 'norma legal' → economía neoclásica, modernidad → postmodernidad, y para nuestro caso constitución liberal → crisis, autoritarismo, *honor*

4. Asimismo, en [ella] se encuentran *las decisiones políticas, sociales, económicas y culturales fundamentales* de [nuestro] pueblo. Aunque algunas de ellas son imagen representativa de una determinada etapa histórica; otras, por su reiteración en distintas cartas magnas, son perennes.¹⁸¹

Entonces, ¿cuáles fueron los elementos que permitieron dar el carácter de social a nuestra vigente Constitución? Después de la lucha revolucionaria, nuestro Constituyente plasmó en la Constitución las proclamas sociales del pueblo¹⁸², por virtud de las cuales se habían levantado en armas, entre las que se destacaron el reconocimiento de los derechos de los campesinos, así como los derechos laborales de los trabajadores.¹⁸³ Se estableció en un precepto de rango constitucional, el artículo 123, los derechos mínimos que deberían de tener los trabajadores en todo centro de trabajo, a fin de que se protegiera tanto la fuente del mismo así como a la persona que prestaba su labor, eliminando los abusos de los que eran objeto hasta antes de la promulgación de la Constitución vigente.

¹⁸¹ RABASA, Emilio O., *La Constitución como paradigma. Equilibrio de poderes*, en Memoria del simposio internacional: El significado actual de la Constitución, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 509. Los corchetes son míos.

¹⁸² "La considerada como cuarta y más reciente etapa o fase del liberalismo, el económico social, surge cuando los constituyentes en Querétaro entienden que su obra debe de ir más allá de una labor simplemente reformadora y se lanzan por el camino de la liberación social de las grandes masas -trabajadores y campesinos- eternamente olvidados o subyugados en nuestra historia. Si quisiera encontrarse una fecha exacta de este tipo de liberalismo, yo considero que se encuentra en aquella sesión que, al discutir el artículo 5° sobre trabajo, se lanza a elaborar todo un nuevo título sobre el trabajo y la previsión social" RABASA, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917* Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 80

¹⁸³ "la situación social, económica y política de fines del siglo XIX y de la primera década del XX, originó la Revolución Mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de miseria pues los propietarios en lugar de explotar las tierras explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. La desigualdad entre las clases sociales eran cada vez más profundas" RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas* Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, p. 81

Podemos ver el pensamiento social de la época, en lo que a campesinos y trabajadores se refiere, en el pensamiento de Ricardo Flores Magón, el cual en su *Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación* estableció:

“Un gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo, no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo [...] el trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en donde quiera que preste sus servicios, es obligado a desempeñar una labor dura de muchas horas por un jornal de unos cuantos centavos. El capitalista soberano impone sin apelación las condiciones del trabajo, que siempre son desastrosas para el obrero [...] En más deplorable situación que el trabajador industrial, se encuentra el jornalero de campo, verdadero siervo de los modernos señores feudales [...] Esto no sólo es injusto: es inhumano y reclama un eficaz correctivo.”¹⁸⁴

Dicho correctivo, continua el ilustre ideólogo revolucionario, consistía en lo siguiente:

“Una labor máxima de ocho horas y un salario mínimo de un peso, es lo menos que puede pretender para que el

¹⁸⁴ FLORES MAGÓN, Ricardo, *Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México, 1992, p. 28. Los corchetes son míos.

trabajador esté siquiera a salvo de la miseria, para que la fatiga no lo agote, y para que le quede tiempo y humor de preocuparse instrucción y distracción después de su trabajo [...] El establecimiento de ocho horas de trabajo es un beneficio para la totalidad de los trabajadores, aplicable generalmente, sin necesidad de modificaciones para casos determinados. No sucede lo mismo con el salario mínimo de un peso [...] Las condiciones de vida no son iguales en toda la República: hay regiones en México en que la vida resulta mucho más cara en el resto del país. En esas regiones los jornales son más altos, pero a pesar de eso el trabajador sufre allí tanta miseria como la que sufren con más bajos salarios los trabajadores en los puntos donde es más barata la existencia [...] Los demás puntos que se proponen en la legislación sobre el trabajo, son de necesidad y justicia patentes. La higiene en fabricas, talleres, alojamientos y otros lugares en que dependientes y obreros deban estar por largo tiempo; las garantías a la vida del trabajador; la prohibición del trabajo infantil; el descanso dominical; la indemnización por accidentes y la pensión a obreros que han agotado sus energías en el trabajo; la prohibición de multas y descuentos; la obligación de pagar con dinero efectivo; la anulación de la deuda de los jornaleros; las medidas para evitar abusos en el trabajo a destajo, y las de protección a los medieros; todo esto lo reclaman de tal manera las tristes condiciones de trabajo en nuestra

Patria que su conveniencia no necesita demostrarse con ninguna consideración.”¹⁸⁵

El pensamiento social del revolucionario, finalmente se reflejó en el texto del artículo 123 constitucional.

Si bien, en un principio, no fue facultad exclusiva de la Federación expedir leyes en materia del trabajo, toda vez que dicha atribución también la tenían las legislaturas de los estados miembros de la Unión, es de destacarse que, por lo menos se estableció un mínimo de derechos otorgados a los trabajadores, consagrados en el cuerpo de nuestro ordenamiento fundamental y que, por ello mismo, tanto el Congreso Federal como los poderes legislativos estatales debían expedir leyes acordes y apegados a los parámetros mínimos del artículo 123 constitucional, *i.e.* este precepto se convirtió en el “ejemplo”, ‘modelo a imitar’, ‘enfoque habitual’, ‘orientación teórica’, ‘estilo de pensamiento’ que debían de seguir los demás ordenamientos secundarios respecto a la materia laboral.

Como bien lo dijimos, Ricardo Flores Magón influyó mucho en el pensamiento de los constituyentes de 1916-1917, al grado que en el texto originario del artículo 123 constitucional podemos encontrar lo siguiente:

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo,

¹⁸⁵ *Idem*. Los corchetes son míos.

Patria que su conveniencia no necesita demostrarse con ninguna consideración.”¹⁸⁵

El pensamiento social del revolucionario, finalmente se reflejó en el texto del artículo 123 constitucional.

Si bien, en un principio, no fue facultad exclusiva de la Federación expedir leyes en materia del trabajo, toda vez que dicha atribución también la tenían las legislaturas de los estados miembros de la Unión, es de destacarse que, por lo menos se estableció un mínimo de derechos otorgados a los trabajadores, consagrados en el cuerpo de nuestro ordenamiento fundamental y que, por ello mismo, tanto el Congreso Federal como los poderes legislativos estatales debían expedir leyes acordes y apegados a los parámetros mínimos del artículo 123 constitucional, *i.e.* este precepto se convirtió en el “ejemplo”, ‘modelo a imitar’, ‘enfoque habitual’, ‘orientación teórica’ ‘estilo de pensamiento’ que debían de seguir los demás ordenamientos secundarios respecto a la materia laboral.

Como bien lo dijimos, Ricardo Flores Magón influyó mucho en el pensamiento de los constituyentes de 1916-1917, al grado que en el texto originario del artículo 123 constitucional podemos encontrar lo siguiente:

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo,

¹⁸⁵ *Idem.* Los corchetes son míos.

fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán en trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

I. La duración de la **jornada máxima será de ocho horas**

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, tendrán, como jornada máxima, la de seis horas. **El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;**

IV. Por cada **seis días de trabajo** deberá disfrutar el operario de un **día de descanso**, cuando menos;

VI. **El salario mínimo** que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia [...];

VIII. El **salario mínimo**, quedará **exceptuado de embargo, compensación o descuento...**

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los **patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas**, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad [...]

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto los patronos deberán de pagar la indemnización correspondiente, según haya traído como consecuencia la muerte [...]

XV. El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las maquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación. bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la **decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje,** formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno ¹³⁶

¹³⁶ RABASA, Emilio O. *El pensamiento político*. *op. cit.*, pp. 266-268

A partir de esa fecha, podemos observar que la legislación laboral ha mantenido esos principios sociales como normas jurídicas constitucionales, legales y reglamentarias en los diferentes ordenamientos que componen la normatividad que en materia de trabajo se refiere.

Nuestro artículo 123 ha padecido a lo largo de todas estas décadas un aproximado de veinte reformas,¹⁸⁷ sin embargo no ha variado la esencia de los principios enumerados, toda vez que se sigue conservando en nuestro ordenamiento fundamental, así como en la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cada uno de ellos, como ordenadores de lo que debe entenderse una legislación laboral de carácter eminentemente social. **Caso contrario acontece con las legislaciones laborales que regulan las relaciones de trabajo entre los organismos electorales y sus servidores, al carecer estos ordenamientos jurídicos de una verdadera regulación laboral aplicable al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, ocasionando con ello que los mencionados principios sociales no se contemplen en tales leyes, sin que tal situación implique o haga imposible la aplicación de la normas y principios contenidos en la carta Fundamental de la República.**

Desde luego, no podemos ver al artículo 123 como un paradigma por el simple transcurso del tiempo y su conformación en la historia. Hoy día, diversos autores consideran a los derechos humanos, incluidos

¹⁸⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, 23ª ed., Porrúa, México, 2002, pp. 940-94

los sociales, como paradigmas. "Efectivamente, se expresan en la constitución tanto derechos individuales como sociales, unos y otros, derechos humanos; todos ellos dejan una profunda huella en la naturaleza y textura de la sociedad mexicana, y señalan orientaciones de conducta, que son paradigmas para el comportamiento colectivo y personal."¹⁸⁸ Es común encontrar en los ordenamientos fundamentales –i.e. Constituciones- de los diferentes países un reconocimiento de los derechos humanos, derechos fundamentales, garantías individuales, o como se les quiera llamar, que se encuentran listados y otorgados a los gobernados, como una limitante al poder de estos últimos y derechos mínimos que tiene toda persona por el solo hecho de ser persona.

Como establecimos en su oportunidad, los derechos sociales hasta 1917 no habían sido otorgados. Así, el derecho del trabajo, como el derecho al trabajo; los derechos agrarios a favor de los campesinos, así como los derechos a la educación, consistieron la característica esencial del nuevo ordenamiento nacido en virtud de la labor del constituyente de 1916-1917. Estos derechos sirvieron de ejemplo para que, en diferentes fechas, diversos países incorporaran en sus textos jurídicos fundamentales, una serie de prerrogativas, principios y derechos a favor de las clases desprotegidas o más débiles de la sociedad. "Si bien está ampliamente extendida, sobre todo entre los europeos, la creencia de que fue en la Europa de entreguerras donde vio la luz por primera vez el constitucionalismo social, hay que

¹⁸⁸ ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G. *La constitución como paradigma*, en Memoria del simposio internacional: El significado actual de la Constitución, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 592.

reconocer, en honor a la verdad, que ello no deja de ser un prejuicio eurocentrista que no se corresponde completamente con la realidad. En efecto, dos años y medio antes de que fuese aprobada la Constitución de Weimar (agosto de 1919), la **Constitución mexicana de Querétaro (febrero de 1917)** nos proporciona el **primer** texto que corresponde al **modelo del constitucionalismo social**.¹⁸⁹

El nuevo ordenamiento constitucional cambio la concepción que hasta el momento se tenía del Estado. Si bien, el término Estado social no se produjo como consecuencia de la Constitución de 1917, si podemos decir que con dicho ordenamiento fundamental se construye el paradigma de lo que debe entenderse por tal Estado. "El surgimiento del constitucionalismo social con las Constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), también generó un nuevo enfoque del Estado de Derecho."¹⁹⁰ Esta nueva concepción del Estado no se detuvo con el devenir de los años. Durante las décadas posteriores dicho constitucionalismo social influyó en los países iberoamericanos y europeos, al grado que hoy día se sigue hablando, como un 'enfoque habitual', 'orientación teórica' o 'estilo de pensamiento' de lo que se entiende por Estado.¹⁹¹ Desde luego, dicho

¹⁸⁹ PÉREZ AYALA, Andoni. *Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórica y comparativa*, en *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Miguel Ángel García Herrera (dir.), Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, País Vasco, España, 1997, p. 342. Las negritas son mías.

¹⁹⁰ VALADÍS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 13.

¹⁹¹ Por supuesto nos apegamos a lo expresado por Kelsen, en el sentido de que "el Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos orden su comportamiento [...] en este sentido] solo hay un concepto jurídico de Estado: el Estado como orden jurídico centralizado." KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 224.

estado social solo se refiere a un orden jurídico que otorga derechos de índole social, como bien lo son los derechos de los trabajadores y los derechos de los campesinos. En este conjunto de ideas, el orden jurídico nacional se encuentra integrado por una diversidad de normas de carácter público, privado y social, siguiendo la clasificación clásica del derecho, las cuales regulan aspectos distintos de la comunidad jurídica. Así, se dice que el Derecho Público regula la actividad del Estado, el Derecho privado lo referente a la conducta de los particulares y el Derecho Social comprende los derechos otorgados a las clases más desprotegidas de un Estado que, para el caso del México, son los campesinos y los trabajadores.

Además, “los derechos sociales, incorporados en disposiciones constitucionales imperativas, obligan al Estado mexicano a determinar y llevar adelante políticas en los temas de las propias normas que los consignan; no queda a la discreción del gobierno o de los funcionarios el que exista, se configure y aplique, o no un programa de desarrollo social, compuesto por políticas específicas.”¹⁹² Es decir, los derechos sociales crean una obligación al Estado en cuanto a la actividad del mismo. En cuanto derecho, y al ser expresado o contemplado en un ordenamiento jurídico¹⁹³, se hace posible su exigencia y cumplimiento ante los tribunales.¹⁹⁴ Dichos órganos jurisdiccionales se integraron

¹⁹² ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. *La constitución como paradigma*, p. 211, p. 590

¹⁹³ “Un derecho [subjetivo] existe si existe la norma que lo establece (que lo confiere), con independencia de si entra en conflicto con otro.” TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *El funcionamiento de los derechos en los sistemas jurídicos en Venecias e Instituciones Jurídicas en el final del siglo*, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1988, p. 24

¹⁹⁴ “Las entidades que pertenecen a los ordenes jurídicos, todas, son reconocidas por instituciones judiciales (i.e., tribunales). Los derechos [subjetivos], por tanto, no pueden ser identificados de otro modo. De ahí se sigue que un derecho existe donde hay, y sólo porque hay, instituciones judiciales, i.e. tribunales. Esto equivale a

por representantes de las partes estrechamente afectadas, a saber: obreros, patrones y representantes gubernamentales.

Dicho modelo de justicia laboral ha perdurado hasta nuestros días, toda vez que se toma como ejemplo para asegurar el sano equilibrio entre los factores de la producción. Incluso, se va más allá de esto último, al grado que la mencionada estructura sirve de base para solucionar los conflictos laborales surgidos entre el Estado y sus servidores, existiendo en los órganos jurisdiccionales burocráticos una composición análoga queriendo así evitar cualquier desequilibrio entre las verdaderas partes de toda relación de trabajo: patrón y trabajador, sea el primero un particular o el Estado mismo. Es ante estos tribunales donde los trabajadores pueden exigir el cumplimiento, respeto y salvaguarda de los derechos sociales que otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y la respectiva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunado a una diversa gama de ordenamientos que contienen una serie o conjunto de derechos labores a favor de la clase trabajadora.

Así, nuestro artículo 123 constitucional no sólo fijó un paradigma en cuanto a la regulación de las relaciones laborales, sino también lo hizo al determinar el modelo que debían tener los tribunales del trabajo para la impartición de la justicia laboral, al considerar una integración tripartita e igualitaria de dichos órganos de justicia. Al revisar nuestras

decir que la existencia de los tribunales es condición necesaria para la existencia de un derecho en cualquier sistema jurídico (nacional e internacional)" *Ibidem*, p. 14

legislaciones laborales, especialmente la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, observamos que tanto las Juntas de Conciliación y Arbitraje, federal y local, como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentran compuestos por representantes de los trabajadores y de los patrones, así como uno del gobierno o, para el caso del Tribunal Federal, uno designado de común acuerdo. Estas características consagradas en nuestro ordenamiento fundamental han servido de ejemplo para la impartición de la justicia laboral.

Podría decirse, en un determinado momento, que los ordenamientos secundarios a la Constitución, *i.e.* leyes federales o locales, reglamentarias u orgánicas, *et sit cetera*, tienen que seguir necesariamente lo plasmado en el mismo ordenamiento fundamental. es decir, respetar la jerarquía normativa, en virtud de que no pueden vulnerar, transgredir, violentar o ir más allá de lo establecido en la ley suprema. Para muchos teóricos, es precisamente esto lo que constituye el paradigma de la Constitución, es decir, la ley suprema es una guía que los demás legisladores, diferentes al constituyente, deben seguir para la elaboración de leyes, así como para determinar el contenido de las mismas¹⁹⁵. Sin embargo, el caso del artículo 123

¹⁹⁵ “Las normas que integran la constitución de un orden jurídico son normas que confieren facultades, es decir son normas cuya función prescriptiva consiste en otorgar poderes, habilitar (*Ermächtigung*) a ciertos individuos para que realicen actos jurídicos válidos (*e.g.* crear normas jurídicas válidas). Ciertamente estas facultades son normalmente acompañadas con los requerimientos que deben de satisfacer los actos que las aplican, así como de la determinación de las características y ámbitos que habrán de tener las normas que surjan del ejercicio de esas facultades. Como quiera que sea, el rasgo definitivo de estas normas es el de conferir facultades.” TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *El orden jurídico y su constitución: breve descripción del proceso de creación del derecho*, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo VI, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *et. al.*, México, 1988, p. 515.

constitucional es de mención especial. Como bien lo establecimos, las circunstancias imperantes en materia laboral durante el porfiriato eran por demás lamentables. Los trabajadores se encontraban sujetos a una serie de anomalías, precisamente por la falta de una norma jurídica que limitara el actuar de los patrones. Dichas circunstancias fueron observadas, analizadas y generalizadas empíricamente.¹⁹⁶ Por medio de la observación se pudo ver que la característica común era una serie de condiciones inhumanas a las que se encontraban sujetos los trabajadores. En virtud de dichas características comunes, el Constituyente de 1916-1917 buscó la solución a este problema, estableciendo normas acordes a las necesidades de los trabajadores.

Desde nuestro punto de vista, está demostrado que el artículo 123 constitucional, en sus dos apartados, se ha erigido en un paradigma. La condición de trabajador se ve dignificada por este ordenamiento que debe ser respetado y cumplido, toda vez que establece un mínimo de derechos a favor de la clase obrera y burocrática (sin que le demos a esta última la calidad de clase).

Fue importante destacar el carácter paradigmático del artículo 123 constitucional, ya que de esto vamos a desprender que todos los ordenamientos laborales de nuestro sistema jurídico deben apegarse a

¹⁹⁶ "La generalización empírica consiste en una simple enumeración en la cual los enunciados sobre (cosas) singulares son tomados como base de una 'generalización' sobre una especie de la cual estos singulares devienen miembros. El 'movimiento' es simple. La revisión de instancias (no necesariamente en gran número) en las que un atributo aparece común a ellas, nos lleva a proponer un enunciado general que al menos válido para los casos aún no examinados." TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Razonamiento y argumentación jurídica: El paradigma de la racionalidad y la ciencia del derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 78.

lo establecido en dicho numeral. Sin embargo, existen excepciones que rompen con el paradigma, sin justificación alguna.

Dichos ordenamientos infractores son los cuerpos jurídicos de contenido electoral, en los cuales existen normas y regulación de índole laboral que en poco se alinea a lo preceptuado por nuestro máximo ordenamiento fundamental.

Es importante establecer la calidad de paradigma, toda vez que nuestro sistema legal, sin alejarnos de lo estrictamente jurídico, refleja el pensamiento social no solo del Constituyente de 1916-1917, sino también de las proclamas de la clase trabajadora, así como de los doctrinarios, juristas y abogados que ven en nuestro artículo 123 constitucional un modelo que toda legislación o regulación laboral debe de seguir, a pesar de que dicho contenido pueda hallarse en un ordenamiento que, propiamente dicho, no sea laboral.

Esto nos permitirá demostrar que la regulación laboral contemplada en cuerpos jurídicos electorales es violatoria de la Constitución, demostrando también, en su oportunidad, que la Constitución no establece una excepción al multicitado artículo 123 constitucional.

3.2 El párrafo segundo, base tercera, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: ¿es una excepción a lo establecido en el artículo 123 del mismo ordenamiento fundamental?

En la parte atinente este artículo dispone: "*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.*" La simple lectura del numeral antes transcrito, nos lleva a la conclusión de que las relaciones laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores están regidas por una ley distinta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, por obviedad, la Ley Federal del Trabajo. En este sentido, no nos cabe duda que la ley electoral debe contemplar, dentro de su contenido normativo propio de la materia, aspectos distintos a la misma, en este caso, relativo a la regulación de relaciones entre el Instituto y personas físicas que prestan un servicio personal subordinado, es decir trabajadores.

De esta forma, el Constituyente permanente determinó que, además de las leyes laborales comunes, la ley electoral contemple aspectos completamente distintos a su nombre. Así, la ley electoral (Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales) es, también, una ley laboral, sólo que mal conformada.

El mandato constitucional es claro: "la ley electoral y el Estatuto [...] regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público." Y, sin embargo, el legislador ordinario no ha cumplido con dicho precepto constitucional. Como se recordara en el capítulo anterior, al analizar la realidad jurídica y fáctica de las relaciones laborales, destacamos la omisión en la que incurre el referido Código Electoral al hacer una regulación exigua de las relaciones laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

Esta omisión, si bien podría parecer insignificante, no lo es en realidad. En la doctrina constitucional de nuestros días se ha tratado un tema por demás novedoso y poco estudiado aún: lo referente a la *inconstitucionalidad por omisión*, en el cual bien puede comprenderse nuestro caso a estudiar.

En principio, debemos definir lo que es la *inconstitucionalidad por omisión*. A dicha institución la podemos entender "como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación."¹⁹⁷ Por esta forma, el legislador incurre en una violación inconstitucional cuando, sin importar la causa, no emite la ley que la propia norma fundamental le ordena expedir. Debemos recordar que "hay supuestos en los que la Constitución no solo atribuye al legislador una competencia para hacer algo, sino que, además, lo hace en un

¹⁹⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, La Cívica, Madrid, 1998, p. 81.

tono imperativo [...] o casos en los que es razonable pensar que el constituyente ha querido que exista una determinada realidad jurídica en el ordenamiento y le encomienda la concreción de su modo de existencia al legislador [...] Tales son los términos en los que se expresa la norma constitucional en estos supuestos, que el silencio legislativo sobre el particular puede crear *situaciones jurídicas contrarias a la Constitución*.¹⁹⁸

Por lo anterior, la conducta del legislador mexicano ha violentado la constitución, a través de una manifestación de la voluntad como bien lo es la omisión. Cuando el texto constitucional ordena que *la ley electoral regulará las relaciones laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores*, en realidad lo que esta haciendo es dar una orden, esto es, en un tono imperativo, para que el legislador ordinario mediante una facultad que se le esta otorgando, siga el procedimiento legislativo correspondiente y emita las normas jurídicas respectivas, en este caso, lo relacionado a la regulación laboral de las relaciones entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Pero, ¿por qué afirmamos que la omisión del legislador es inconstitucional? La respuesta puede obtenerse de la simple lectura del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En este ordenamiento, como es de suponerse, las relaciones laborales entre el patrón y el trabajador son más complicadas de que pudiera parecer. No solo se debe establecer cuál de las personas tiene dicha

¹⁹⁸ VILLAVERDE MFÉNDEZ, Ignacio. *La inconstitucionalidad por omisión*. Ed. McGraw-Hill. Madrid, 1997, p. 36

calidad, sino también una serie de normas acordes con lo que se quiere regular. Son muchos los aspectos en los que el Código Electoral omite establecer una regulación de las relaciones laborales, por ejemplo: lo relativo a las condiciones generales de trabajo, la organización colectiva de los trabajadores, el derecho de huelga, obligaciones del patrón (Instituto Federal Electoral) y obligaciones del trabajador, derechos del patrón y derechos del trabajador, otorgamiento de derechos mínimos y garantías a favor de los trabajadores, *et sit cetera*.

Podría argumentarse en determinado momento que, la ley de la materia delega dicha regulación al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, el legislador ordinario y la propia ley no están facultados para hacer tal delegación de competencias. Desde nuestro punto de vista, el precepto constitucional es claro, inconcuso y tajante: la ley electoral *regulará* las relaciones laborales entre el Instituto y sus servidores. Por tal razón, debió de ser un ordenamiento legislativo, emitido por el congreso federal, el que regulara tales situaciones laborales y no el aludido estatuto, por lo menos no en forma por demás excesiva a lo que previene la ley.

De acuerdo con Kelsen, a las omisiones legislativas es casi imposible atribuirles efectos jurídicos.¹⁹⁹ Sin embargo, nosotros pensamos que

¹⁹⁹ Hay una notable diferencia técnica entre los preceptos de la Constitución que prohíben cierto contenido y los que prescriben un determinado contenido en relación con leyes futuras. Por regla general, los primeros tienen efectos jurídicos, no así los segundos. Si el órgano legislativo expide una ley cuyos contenidos están prohibidos por la Constitución, se producen todas las consecuencias que de acuerdo con la Constitución van

tal situación no necesariamente debe presentarse así. Los efectos jurídicos pueden ser otorgados por el mismo ordenamiento fundamental o, bien, por una diversa ley. En este sentido, hoy día, a pesar de que el maestro austriaco no lo había concebido, existen formas de control constitucional a efecto de reparar las omisiones en las que incurre el legislador ordinario al no expedir una ley que, por mandato constitucional tenía la obligación de crear. Dichos efectos jurídicos, para el caso que estamos comentando, no son otros que darle la calidad de *inconstitucional* a dicha omisión.

“La institución tiene sus antecedentes en la Constitución yugoslava de 1974, artículo 377, seguida por la reforma de 1982 a la Constitución portuguesa de 1976, artículo 283. que estableció, entre otras cosas, la institución del Tribunal Constitucional con su conjunto de instrumentos procesales de protección constitucional. Tal positivización se recoge en América Latina en la Constitución brasileña de 1988, artículo 103-2º., y en Costa Rica un año más tarde.”²⁰⁰

En México, la figura si bien es novedosa no es desconocida. Desde luego, en el ámbito federal no se encuentra contemplada la institución en comento. Sin embargo, el Estado Veracruz destaca por su innovación al respecto. La Constitución Política de la mencionada

enlazadas a una ley inconstitucional. Sin embargo, si el órgano legislativo deja simplemente de expedir la ley prescrita por la Constitución, resulta prácticamente imposible enlazar a esa omisión consecuencias jurídicas” KELSEN, *Teoría general* . . . *op. cit.* , p. 310

²⁰⁰ ASTUDILLO REYES, Cesar I. *Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2004, pp. 85 y 86

entidad federativa dispone, en su artículo 56, que el Poder Judicial tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Garantizar la supremacía y control de [la] Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella;
- II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente;
- III...

Estas atribuciones son la base para que el Tribunal Superior de Justicia del Estado tenga competencia, conforme a lo establecido en el artículo 64, fracción III. para sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y **las acciones por omisión legislativa**, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan a este órgano judicial.

La acción por omisión legislativa la conoce el pleno del Tribunal Superior de Justicia cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución. La acción la pueden interponer el Gobernador del Estado y, cuando menos, la tercera parte de los ayuntamientos. La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias de Congreso del Estado, para que éste expida la ley o

decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido el plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deben sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto. (Artículo 65, fracción III). Esta misma disposición se ve reproducida en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, específicamente en el artículo 38, fracción III de este ordenamiento.

“Sin duda, con su introducción en México se pone en la discusión el debate, que por algunos momentos pareció olvidarse, relativo al concepto de *Constitución dirigente* [que] centra la atención de poner de manifiesto la capacidad de la ley fundamental para orientar las decisiones de los poderes públicos hacia la obtención de los fines concretos establecidos en ella, en el entendido de que esos fines son producto de la voluntad soberana de un pueblo que ha resuelto organizar la forma de su poder político bajo énfasis en el concepto de lo social, apartándose del sendero eminentemente liberal.”²⁰¹ Con ello puede observarse que la omisión legislativa, a contrario de lo que pensaba Kelsen, si puede traer aparejada una serie de consecuencias jurídicas, las cuales, solo por mencionar algunas, se encuentran previstas en el ordenamiento fundamental veracruzano.

Regresando a nuestro tema, es claro que la ley electoral es omisa en diversos aspectos relativos a la regulación de las relaciones laborales entre el Instituto y sus servidores; violando con ello, a pesar de que la inconstitucionalidad por omisión no se encuentre contemplada a nivel

²⁰¹ *Ibidem.*, p. 86

federal en nuestro país, a la Constitución General de la República, toda vez que no esta cumpliendo con un mandato de rango constitucional.

Como bien sabemos, toda regulación en materia laboral implica contener en un ordenamiento jurídico una serie de derechos sociales. Por eso mismo, la omisión en la que incurre el legislador, no puede tomarse a la ligera. Como lo apuntamos en su oportunidad, las normas sociales imponen una obligación al Estado para que éste realice las políticas económicas y jurídicas a fin de proteger a las clases más débiles de la sociedad. Los trabajadores del Instituto, por el solo hecho de ser trabajadores, se encuentran en una situación desigual en relación con el organismo autónomo electoral, pues éste forma parte del Estado, el cual cuenta con todos los elementos de control.

En virtud de lo anterior, las garantías individuales y sociales surgieron como respuesta al abuso de la autoridad. Por ello, cualquier violación a los derechos sociales suele interpretarse como una falta grave por parte del Estado. La misma falta grave acontece cuando el Constituyente ordena la creación de normas laborales, las cuales por su propia naturaleza son de carácter social y dichas normas no se expiden.²⁰²

²⁰² "Uno de los rasgos característicos del Estado social es que el individuo ya no sólo es titular de los clásicos derechos subjetivos que le otorgaba el constitucionalismo social, sino que también posee unos derechos que exigen una prestación por parte del Estado, que reclaman la interposición legislativa [...]"

Fácilmente se comprueba que la introducción de la inconstitucionalidad por omisión podría servir para activar los derechos sociales de manera directa puesto que éstos derechos se configuran como normas constitucionales de eficacia limitada que se traducen en concretas obligaciones de desarrollo ulterior.

Sin pretender entrar en el complejísimo tema de la verdadera naturaleza de la verdadera naturaleza de los derechos sociales, considero necesario afirmar que los derechos sociales constitucionalizados son verdaderas

Estos derechos sociales constituyen la esencia de nuestro constitucionalismo social. Como ordenamiento jurídico fundamental, nuestra constitución establece las reglas elementales y fundamentales para la regulación del Estado –y todos los elementos que la componen. Sin embargo, no es lo único que regula. Tal y como lo manejamos en el apartado anterior de este capítulo, la constitución, especialmente su artículo 123, representa un modelo o ejemplo a seguir.

Lo anterior es de trascendencia fundamental por lo siguiente: es cierto que el artículo 41 constitucional ordena que la ley electoral regulará las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus servidores. Lo cual es innegable. Sin embargo, la constitución es omisa, por lo menos en el propio texto del artículo 41, más no del 123, al no establecer bajo que criterios o bases se llevará a cabo dicha regulación laboral. Es decir, en ningún lugar del texto del artículo 41 se sientan las bases por medio de las cuales el legislador ordinario deberá expedir o, en su caso, normar todo lo relativo a las relaciones labores del organismo autónomo electoral.

normas jurídicas y no es lícito concebirlas como meros principios programáticos que no vinculan a los poderes públicos, aunque a veces en la praxis se confirme esta idea [...]

En el ámbito de los derechos sociales, la virtualidad del instituto de la inconstitucionalidad por omisión para promover la actividad del poder público aporta indudablemente un respaldo importante y útil a la construcción del Estado social. Con este mecanismo el por muchos aludido contraste estructural entre el Estado de derecho y las obligaciones del Estado social se atenuaría.” TAJADURA TEJADA, Javier. *La inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales*, en Miguel Carbonell (coord.) *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 303

Así, la pregunta obligada es ¿cuál debe ser el contenido mínimo de la regulación laboral del Instituto? La respuesta es sencilla, o por lo menos lo es la que nosotros sostenemos. Para llegar a ella nos remontamos nuevamente al apartado anterior, es decir, el artículo 123 como paradigma en la regulación de toda relación laboral. Como paradigma, dicho numeral nos proporciona los elementos necesarios y mínimos por el cual el legislador ordinario orienta su conducta hacia un fin específico: la protección por medio de la normatividad jurídica de cada uno de los trabajadores del país. Con esto pretendemos decir que toda relación laboral debe corresponder a lo establecido en el artículo 123 constitucional. Podría decirse en determinado momento que aludido numeral se encuentra dividido en dos bases, la "A" y la "B", que regulan relaciones de trabajo distintas. Esto, sin lugar a dudas, es cierto. Sin embargo, los postulados, axiomas, definiciones y principios son los mismos.

Para demostrar lo anterior hagamos una tabla, con la cual quedará claro que las dos bases no varían en lo fundamental de la regulación de las relaciones laborales:

BASE "A"	BASE "B"
1. Ocho horas como jornada máxima de labores (fracción primera)	1. Ocho horas como jornada máxima de labores (fracción primera)
2. Un día de descanso por cada seis de trabajo (fracción IV)	2. Un día de descanso por cada seis de trabajo (fracción II)

3. Goce de un salario mínimo (fracción VI)	3. Goce de un salario mínimo (fracción IV)
4. El principio de "por trabajo igual salario igual" (fracción VII)	4. El principio de "por trabajo igual salario igual" (fracción V)
5. Pago de horas extras y un máximo de las mismas (fracción XI)	5. Pago de horas extras y un máximo de las mismas (fracción I)
6. Capacitación de los trabajadores (fracción XIII)	6. Capacitación de los trabajadores (fracción VII)
7. Derecho de asociación sindical para los trabajadores (fracción XVI)	7. Derecho de asociación sindical para los trabajadores (fracción X)
8. Derecho de huelga (fracción XVII)	8. Derecho de huelga (fracción X)
9. Tribunales laborales imparciales, mediante una integración tripartita que garantice la imparcialidad (fracción XX)	9. Tribunales laborales imparciales, mediante una integración tripartita que garantice la imparcialidad (fracción XII)

Estos son solo algunos ejemplos de la regulación similar que hacen las dos bases. Cabe destacar que muchas de las normas laborales que regula la Constitución se han convertido en principios jurídicos.²⁰³

"Las *regulae* no son (*sic*), surgen por generación espontánea, ni llegan a la mente por revelación. Las *regulae* son *construidas*; son resultado

²⁰³ "El principio [*regula*] es la descripción suscita de lo que una cosa es [*quae rem quae est*]. No es en virtud del principio que el derecho se crea; es del derecho [*positivo*] de donde el principio es obtenido. El principio realiza la descripción resumida de las cosas y, como sostenía Sabinus, esa es su razón de ser, tanto que si en algo está viciado pierde su función [no vale]". TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *Razonamiento... op. cit.*, n. 23, p. 116.

de la suma de los casos observados. Las *regulae* son los principios que yacen detrás de los casos individuales que comparten características comunes.²⁰⁴

De esta forma, nuestro derecho positivo en materia de trabajo ha creado una serie de principios que orientan toda relación laboral. La Constitución permite que sea la ley electoral quien regule las relaciones laborales, y aunque no sienta las bases o fundamentos de la forma en que lo debe de hacer, se debe entender que debiera ser con los mismos principios consagrados en el artículo 123 constitucional. Es decir, la ley electoral no debe separarse de tal normatividad contenida en dicho numeral, alegando que la Constitución le permite preceptuar “a su manera” las referidas relaciones laborales del Instituto porque, tal y como lo demostramos, esto no es cierto.

Para ser claros, debemos establecer que la ley electoral, si hubiese regulado como debiere las relaciones laborales entre el Instituto y sus servidores, tuvo que contener los principios mínimos que consagra el artículo 123 constitucional. Logrando con ello que los trabajadores de dicho órgano electoral contaren con los mismos derechos que gozan los demás trabajadores.

Refuerza esta opinión lo siguiente: el párrafo segundo del aludido artículo 123 dispone que “El Congreso de la Unión, **sin contravenir las bases siguientes**, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las

²⁰⁴ *Ibidem*, pp. 116 y 117

cuales regirán.” Es decir, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir leyes sobre la materia laboral, en dos vertientes principales:

- a) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo; y
- b) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus servidores.

Sin embargo, no son los únicos ámbitos en los cuales el legislador tiene la obligación de expedir leyes laborales. Por ejemplo, conforme a lo previsto en la fracción XIII, base “B”, del artículo 123 constitucional, los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes, las cuales por obviedad tienen que ser creadas por el legislativo. El otro ejemplo, es el caso de referencia. El constituyente impuso al legislador ordinario la obligación de emitir una ley que regulara las relaciones labores del Instituto Federal Electoral. Esta regulación, por mandato del párrafo segundo del artículo 123 constitucional, no puede contravenir las bases previstas en tal numeral.

Desde nuestro punto de vista, el enunciado del aludido párrafo segundo debe interpretarse de una forma más amplia, a saber: que toda legislación laboral emitida por el Congreso de la Unión debe apegarse a los principios mínimos contenidos en el numeral 123 del ordenamiento fundamental, ya que es un mandato constitucional el

que no se vulneren dichas bases, ya que el legislador no puede contravenirlas. Además, el legislador no puede emitir normas jurídicas, sobre todo si son de carácter social, sin un parámetro a seguir. En este sentido, el legislador debió de haber emitido las normas laborales del Instituto Federal Electoral con el único modelo, ejemplo y paradigma que tenía: el artículo 123 constitucional. Con esto demostramos que el contenido de la regulación laboral debió de ser parecido a lo previsto en el artículo 123 constitucional.

Sin la necesidad de ir más lejos, podemos finalizar este pequeño tópico de la siguiente forma: la inconstitucionalidad por omisión no es aplicable a nuestro vigente sistema jurídico, tampoco en lo relativo al control constitucional ejercido en nuestro país; sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no logra salvar su anomalía en la regulación de las relaciones de trabajo entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, ya que no se puede desconocer su carencia normativa para regular las mencionadas relaciones, constituyéndose tal situación en una causal para considerar a tal cuerpo normativo como imperfecto, afectando esa imperfección a un grupo jerárquicamente inferior, siendo necesario que los legisladores la colmen mediante la creación de los preceptos debidos.

Solo nos falta un punto para concluir con este apartado: si las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral constituyen una excepción a lo previsto en el artículo 123 constitucional. Los puntos

anteriores de este apartado, sin lugar a dudas, ofrecen una gran ayuda para solucionar este problema. Desde nuestro punto de vista, el artículo 41 de la Constitución, en lo referente a las relaciones laborales del tan citado Instituto, no exceptúa de la regulación general que hace la propia Ley Fundamental del Estado. Es cierto que dichas relaciones de trabajo se regirán por una ley distinta a la Ley Federal del Trabajo, así como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, esto no implica que la ley electoral se encuentre en una excepción a lo previsto en el artículo 123 del mismo ordenamiento fundamental.

¿Cuándo o en qué momento podría representar una verdadera excepción? Desde nuestro punto de vista, la excepción podría constituirse en el momento mismo que la Constitución así lo previniera. **Es decir, no basta con que el ordenamiento fundamental establezca que la ley electoral regirá las relaciones laborales del Instituto. Por el contrario, se requiere además que la propia Constitución establezca la forma en la que se exceptuara, es decir, que establezca expresamente, en comparación con el artículo 123 constitucional, cuales son las hipótesis no aplicables a los trabajadores del Instituto Federal Electoral, situación que en ningún momento acontece.**

Para quedar más claro, sólo la Constitución puede determinar si a los aludidos trabajadores le son aplicables o no ciertos derechos, obligaciones o situaciones, pero no dejar a una ley secundaria esta regulación. Es el propio ordenamiento fundamental que debe

de prever los casos específicos de excepción: si tienen derecho o no a la huelga, a condiciones mínimas de trabajo, a vacaciones, a una jornada máxima de labores, *et sit cetera*.

Podría argüirse, en determinado momento, que la normatividad de la Constitución en ningún momento está obligada para prever toda hipótesis fáctica, ni mucho menos cual debiera ser el contenido mínimo de toda ley. Esto, sin entrar en conflictos, es cierto. Pero, cuando existen aspectos generales de una regulación específica, como bien lo es el artículo 123 constitucional, es necesario que todo ordenamiento inferior a la Constitución que pretenda exceptuar el precitado numeral, sea específico respecto a la forma en que la exceptuara.

Supongamos lo siguiente: admitamos que la ley electoral, en lo que respecta a su contenido laboral, constituyera una verdadera excepción del artículo 123 de la Ley Fundamental. En este sentido, ¿en que exceptuaría la aludida ley?: en que los servidores del Instituto no pueden contar con vacaciones, un salario mínimo, derechos de escalafón, derecho a una jornada máxima de trabajo, derecho a un tribunal laboral equitativo, imparcial y donde contase con representación laboral, acaso podría exceptuar el derecho a la libre asociación y, por ende, el derecho a formar un sindicato. Es claro que todos estos derechos se encuentran consagrados por nuestro ordenamiento fundamental; ¿acaso una ley inferior a la Carta Magna podría restringir estos derechos, sin estar autorizada por la propia Constitución General del Estado?, ¿qué limita el actuar del legislador

ordinario en cuanto a las excepciones se refiere, sino el propio contenido del artículo 123?, ¿cuál es el modelo o ejemplo a seguir por parte de los legisladores para la creación de una normatividad laboral dentro de la ley electoral? Desde nuestro punto de vista, los legisladores ordinarios deben formular la normatividad laboral del Instituto Federal Electoral, siguiendo el único ejemplo con el que cuentan: el artículo 123 constitucional.

3.3 El artículo 99 constitucional: posible antinomia constitucional con el artículo 123 y teoría de una auto-referencia de excepción

Este artículo reviste una dificultad aún mayor en comparación con el artículo 41 constitucional, recién estudiado. La dificultad obedece a dos motivos:

- a) Una posible antinomia entre el artículo 123 constitucional y el numeral 99 del mismo ordenamiento fundamental; y
- b) La posibilidad de que una ley pueda exceptuar a preceptos normativos de rango constitucional, sobre todo cuando es el propio ordenamiento fundamental que permite tal situación.

El primer caso se refiere a un conflicto normativo entre normas de la misma jerarquía, en este caso de rango constitucional. Para solucionar este problema transcribiremos, en la parte conducente, lo que las dos

normas constitucionales establecen para que, a partir de ahí, podamos explicar el por qué existe un conflicto normativo y, en su oportunidad, desentrañar el verdadero sentido que se encuentra dentro de los preceptos jurídicos invocados.

El primer artículo es el 123, base "B", fracción XII, que a la letra dispone: *"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.*

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A...

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

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

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

Es claro que el artículo citado nos proporciona la regulación de las relaciones laborales de los tres poderes de la Unión –Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dichas relaciones se rigen por lo preceptuado en las diversas fracciones de la referida base "B", por lo que todos los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, por ser este el caso

en estudio, gozan de los derechos mínimos consagrados en ese artículo. Como bien sabemos, el Poder Judicial de la Federación se compone por:

- a) Una Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- b) Un Tribunal Electoral;
- c) Tribunales Colegiados de Circuito;
- d) Tribunales Unitarios de Circuito; y
- e) Juzgados de Distrito

Todos los trabajadores de cada uno de estos organismos gozan de los derechos mencionados en la base "B" del artículo 123 constitucional, sin que se haga excepción alguna de ello. En cuanto al régimen procesal laboral, los conflictos de trabajo son resueltos por el Consejo de la Judicatura a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, tal y como estudiamos en capítulos anteriores, el Tribunal Electoral tiene una competencia que no debería ser propia de ella: la materia laboral. Derivado de esto, la antinomia y contradicción proviene de lo siguiente: de acuerdo con lo establecido por el último párrafo del artículo 99 constitucional (que a la letra dispone: *"El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley."*) el Tribunal Electoral debe regir sus relaciones laborales conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación. Como bien

sabemos, las principales normas que en materia laboral debe cumplir el aludido Poder son las contenidas en la misma base “B” del artículo 123, ya que le son aplicables por mandato constitucional. Es decir, si sólo se leyera la última parte del mencionado artículo, podría pensarse que debe ser el Consejo de la Judicatura quien se encargase de solucionar los conflictos laborales del Tribunal Electoral, ya que le son aplicables las reglas del Poder Judicial. Lo anterior se reafirmaría con la propia fracción XII, base “B”, del artículo 123 constitucional, que establece como única excepción, respecto a quien debe resolver los conflictos laborales del Poder Judicial, el relativo a la Suprema Corte de Justicia sin que se haga mención de alguna otra institución.

Sin embargo, como opinamos en su oportunidad, la competencia laboral del Tribunal Electoral es una reminiscencia y un error garrafal del legislador ordinario, que olvido reformar ya sea el artículo 123 o, en su caso, las atribuciones del propio Tribunal Electoral respecto al tema que se trata. Esto es así porque la propia constitución otorga al Tribunal Electoral la facultad para resolver sus propios conflictos laborales, sin que se mencione textualmente, tal y como sucede con nuestro Alto Tribunal, dicha excepción. Dicha atribución deriva del párrafo cuarto, fracción VI, del artículo 99 constitucional, al establecer que: *“Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores.”* Como nos percatamos, existen dos disposiciones generales que sujetan al Tribunal Electoral, en sus relaciones laborales, a las reglas comunes que en materia de trabajo burocrático

existen. Sin embargo, hay una tercera regla que, a manera de excepción, permite al Tribunal Electoral resolver sus propios conflictos de trabajo. Así, cabe una pregunta ¿cuál de las normas es la aplicable, toda vez que existen criterios encontrados? A nuestro parecer, el Tribunal Electoral debería de sujetarse a la regla general en virtud de dos importantes razones:

- a) La reminiscencia histórica que representa la competencia laboral del Tribunal Electoral; y
- b) Porque si el constituyente permanente hubiese querido exceptuar al Tribunal en comento de la regla general, hubiese reformado la fracción XII, base "B", del artículo 123 constitucional, tal y como se establece textualmente para el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Podrá discutirse mucho esto, sin embargo nosotros sostenemos nuestro criterio apoyándonos en la ausencia de discusión, debate, crítica y opinión en las reformas de 1996, que incorporaron al Tribunal en estudio al Poder Judicial de la Federación, y su competencia laboral que ahora criticamos. ¿Cómo podemos decir que la competencia del Tribunal Electoral en materia de trabajo, es una excepción a la regla general del artículo 123 constitucional, si nunca existió discusión alguna por parte del constituyente permanente que buscara tal efecto? Lo anterior nos lo muestra el Diario de Debates y la iniciativa de reforma de 1996, los cuales son omisos en referirse a la competencia laboral del Tribunal Electoral.

Sin duda alguna existen normas contradictorias, ya que por un lado el Tribunal Electoral se sujeta a las reglas específicas del Poder Judicial de la Federación (fracción XII, del artículo 123; y párrafo último del artículo 99 ambos de la Constitución General) y, por otro, se escapa de ellas por la falta de discusión en la que incurrió el constituyente permanente al no tocar el tema y simplemente seguir reconociendo dicha facultad.

En los conflictos normativos "la cuestión se plantea a partir de la duda sobre si existe la posibilidad de que en un orden jurídico sean simultáneamente aplicables a un mismo caso dos o más normas, y que entre éstas pueda producirse una contradicción, en virtud de lo cual solamente una de ellas puede ser aplicada"²⁰⁵ La pregunta obvia es: ¿los trabajadores del Tribunal Electoral pueden dirimir un conflicto o diferencia laboral ante el Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que la base "B" del artículo 123 solo exceptúa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que sea ésta quien resuelva sus propios conflictos laborales? Nosotros sostenemos esta posibilidad, ya que el propio párrafo último del artículo 99 constitucional establece que las relaciones laborales de dicho órgano judicial se sujetaran a las reglas del Poder Judicial de la Federación, a pesar de que el Tribunal de referencia tenga una competencia laboral.

¿Existe, entonces, un conflicto normativo en razón de que dos normas pueden ser aplicadas simultáneamente para un mismo caso concreto,

²⁰⁵ HUERTA OCHOA, Carla. *Conflictos normativos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. p. 50

específicamente en lo relativo a la solución de los conflictos laborales del Tribunal Electoral? Para Kelsen "el conflicto entre dos normas radica en la incompatibilidad entre lo que una y otra establecen como debido, y por lo tanto, el cumplimiento o aplicación de una de las normas implica de manera necesaria o posible la vulneración de la otra. La contravención o no satisfacción de la norma es contraria al cumplimiento por lo que la sanción (entendida como el acto coactivo) sería la consecuencia necesaria."²⁰⁶ Podemos decir que, para el caso en estudio, el cumplimiento de la fracción VI del artículo 99 constitucional podría traer como consecuencia, necesaria o posible, la contravención de lo establecido en la fracción XII, base "B", del artículo 123 constitucional y del propio párrafo último del artículo 99 del mismo ordenamiento fundamental; o viceversa, es decir, el cumplimiento de éstas y la violación de aquélla. Sin lugar a dudas, en los numerales de mención existe una falta de técnica legislativa derivada de la contradicción de estos artículos. ¿Como resolver el problema? "La presencia de conflictos normativos en un sistema jurídico son problemas que se deben evitar en virtud de que afectan su eficacia. *Es por ello que el legislador debe prever mecanismos de solución, ya que no se pueden evitar totalmente...*"²⁰⁷ Sin embargo, aunque el propio sistema jurídico establezca una serie de reglas por medio de las cuales se pueda solucionar los conflictos normativos, es preciso señalar que, en el último de los casos, dichos problemas jurídicos son resueltos por la función judicial, es decir, una labor propia y exclusiva de los jueces.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 68

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 160. Las cursivas son mías

Debemos admitir en esta parte del capítulo que, en lo concerniente al tema en estudio, las posibles soluciones²⁰⁸ no son favorables para los trabajadores del Tribunal. Es claro que las normas encontradas son de la misma jerarquía, toda vez que pertenecen al ordenamiento fundamental de la Federación, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y, por otro lado, los principios de especialidad y temporalidad son desfavorables a lo contenido en el artículo 123 constitucional, ya que este último se refiere a una regulación general de las relaciones laborales de los Poderes de la Unión, mientras que el artículo 99, por lo que hace a la solución de los conflictos laborales del Tribunal Electoral, enmarca una especialización de las relaciones de trabajo. Temporalmente, el artículo 99 constitucional es más reciente que lo contenido en el artículo 123, por lo que el criterio de temporalidad también es favorable para el primero de los numerales.

Sin embargo, el conflicto normativo no deja de estar presente. Así, el verdadero problema se concentra en lo dispuesto en el párrafo último del artículo 99 y la fracción VI del mismo precepto fundamental, ya que

²⁰⁸ "En general se puede decir que el procedimiento tradicional de solución de conflictos normativos se basa en la utilización y combinación de tres criterios: el de jerarquía, el de especialidad y el temporal o cronológico. El primero confiere prevalencia a la norma de rango superior respecto a la subordinada (*lex superior derogat legi inferiori*), el segundo a aquella que regule una materia específica (*lex specialis derogat legi generali*), y el tercero concede la prevalencia a las normas más recientes frente a las precedentes (*lex posterior derogat legi priori*). De tal forma que en caso de un conflicto, la norma que satisfaga el mayor número de criterios de prevalencia será aplicable, y por lo mismo jurídicamente obligatoria." *Ibidem*, p. 162.

los dos regulan en forma especializada las relaciones laborales del Tribunal Electoral, solo que uno remite a la parte general de dicha regulación (base "B", del artículo 123 constitucional), mientras que la otra sigue estableciendo una excepción a la misma regla general.

También debemos precisar que, independientemente de cual pueda ser la solución a estos conflictos normativos, no podemos desconocer que las normas en conflicto solo se refieren al órgano jurisdiccional competente para resolver los conflictos laborales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus servidores, no significando en ningún momento que los derechos laborales de éstos últimos sean inferiores o superiores a los demás trabajadores al servicio del Estado, sino exactamente iguales.

Por lo pronto, debemos dejar hasta aquí el presente tema, ya que el este trabajo no trata de abordar plenamente la teoría de los conflictos normativos.

Analicemos ahora el otro tópico comprendido en este apartado: ¿es posible que una ley pueda exceptuar a la Constitución de un Estado, sobre todo cuando ésta es quien lo permite? Sigamos la metodología de las líneas anteriores, precisando en primer término el caso concreto de estudio. El párrafo último del artículo 99 constitucional dispone que: *"El personal del Tribunal registrá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley."* El problema

relativo a la aplicación de las disposiciones del Poder Judicial de la Federación fue tratado en líneas anteriores. Ahora, debemos aclarar si la Constitución puede ser exceptuada por una ley, teniendo en cuenta que este párrafo ordena que un ordenamiento jurídico secundario, jerárquicamente inferior a la Constitución, establezca reglas especiales y excepciones a la normatividad común que en materia de trabajo debe prevalecer en el Tribunal Electoral.

Por principio de cuentas hemos precisado que el Tribunal debe cumplir, salvo el caso *sui generis* de la solución de sus conflictos laborales, con la normatividad establecida en la base "B" del artículo 123 constitucional, siendo éstos los principales preceptos a los que debe sujetarse, pues son la base de donde se desprende toda regulación laboral contenida en diversos cuerpos jurídicos. De esta forma, si bien debe observar las disposiciones laborales establecidas en otros ordenamientos jurídicos, lo primero por hacer consiste en cumplir con la propia Constitución, por ser este ordenamiento la norma de mayor jerarquía y fundante de las demás leyes. Así, los preceptos establecidos en la base "B" del artículo 123 constitucional, deben cumplirse en todo momento y en todo lugar, siendo solo posible su excepción cuando el propio ordenamiento fundamental así lo establezca. Sin embargo, la transcripción del último párrafo del numeral 99 de la Constitución, nos permite entender que una norma de menor jerarquía, en este caso una ley, puede exceptuar lo establecido en la Constitución. ¿Será esto posible?

“Para penetrar la naturaleza del derecho, el cual sólo se da en forma de ordenes jurídicos históricos, es necesario considerar las relaciones que sus componentes guardan entre sí. Ahora bien, un claro entendimiento del concepto de orden jurídico es condición de una correcta explicación de cualesquiera de sus componentes.”²⁰⁹ Es claro que el Derecho guarda una estructura, un “orden” donde sus componentes, esto es, normas jurídicas, se encuentran interrelacionadas unas con otras. Esta interrelación puede darse entre normas de un mismo rango o entre preceptos de distinto nivel. En el primero de los casos, la relación es igualitaria mientras que, en el segundo de ellos, es eminentemente una relación de supra subordinación. “El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas.”²¹⁰ “Al orden jurídico lo tenemos que ver como “intrincadas urdimbres de actos y materiales jurídicos interrelacionados en los que se realizan diversas funciones de entre las cuales el facultamiento (i.e., el otorgamiento de facultades) es una de tantas.”²¹¹

Es importante el facultamiento, ya que los ordenes jurídicos se crean en virtud del propio Derecho.²¹² Una norma tiene que facultar a un acto

²⁰⁹ TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*, 2 ed., Ed. Fontamara, México, 2002. p. 249

²¹⁰ KELSEN, Hans. *Teoría... op. cit.*, p. 232

²¹¹ TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *Elementos para una teoría general del Derecho. (Introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, 2 ed., Ed. Themis, México, 2001. p. 206

²¹² “Si se observa con atención el orden jurídico, uno se percató que el concepto de facultad se presenta como una función esencial. Esta función esencial al orden jurídico permite identificar los diferentes elementos que forman un orden jurídico. Los materiales jurídicos leyes, testamentos, tratados, constitución, sentencias, etcétera, así como los actos que los crean y aplican, no son independientes los unos de los otros. Los materiales jurídicos se encuentran en tal forma relacionados que para que el orden jurídico opere es necesario que los actos que los crean se produzcan o efectúen en un cierto orden que van de los actos jurídicos

jurídico para la creación de otro acto jurídico. De tal suerte que, en el caso en estudio, la Constitución mexicana por medio de una norma, párrafo último del artículo 99, otorga una facultad al legislador ordinario para que dicte una ley²¹³ que excepcione y establezca reglas especiales aplicables a los trabajadores del Tribunal Electoral. Estas normas, al tener su validez reconocida por otra norma jurídica, forman parte del sistema u orden jurídico del país, es decir, del orden jurídico mexicano. Sin embargo, el problema no es tan fácil.

Es cierto que las normas a las que se refiere el párrafo último del artículo 99 constitucional cuentan con validez, pero pueden ser contrarias a la jerarquía del orden jurídico. Como observamos, el orden jurídico esta constituido por normas que se interrelacionan unas con otras. Así, las normas constitucionales se interrelacionan con las normas legales, las cuales tiene su fundamento en la propia Ley Suprema. De esta suerte, ninguna ley puede estar por encima de lo establecido en la Constitución del país, toda vez que, además de una interrelación de normas, existe una jerarquización de las mismas. “El condicionamiento sucesivo de una cadena normativa, no se limita al hecho de que ciertas normas preceden a otras; las normas que preceden a otras, además, señalan siempre las características que han de acompañar a los actos que las aplican para que estos últimos

condicionantes (e.g., actos que facultan), a los actos jurídicos condicionados (actos que ejercitan estas facultades), conexión sin la cual no es posible “la creación escalonada del derecho.” *Ibidem*, pp. 206-207

²¹³ Tal y como expusimos en su oportunidad, no sabemos a que ley se refiera, ya que las relaciones de trabajo del Tribunal Electoral se encuentran sujetas a varias leyes, sin que sea una en específico que se dedique a tal efecto. Incluso, puede llegarse a pensar que el legislador ordinario debe crear una nueva ley, toda vez que ésta debe establecer reglas especiales y excepciones que en materia burocrática se refiere, excepciones que debe comprender tanto a la Constitución misma, pues ella faculta la creación de la legislación burocrática, como a esta última, al ser ésta que desarrolle ampliamente la regulación laboral de los trabajadores al servicio del Estado.

puedan crear normas jurídicas validas.”²¹⁴ Así, al determinar la Constitución las características que deben cumplir las demás normas que emanen de ella, el ordenamiento fundamental cuenta con la máxima jerarquía dentro de un ordenamiento jurídico, por lo que cualquier disposición jerárquicamente inferior a ella (ley, reglamento, circular, etc) no puede controvertir lo establecido en la Constitución General de la República. Igual situación ocurre con los demás cuerpos jurídicos. Así, una circular no puede estar por encima de un reglamento, éste de una ley y ésta de la Constitución. Todo gracias a la jerarquía existente en el ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, si una ley no puede controvertir lo establecido en la Constitución, debemos entender que tampoco la puede exceptuar, pues tal caso debe interpretarse como una contravención a la propia norma fundante. Sabemos perfectamente que la Constitución contiene normas de la mayor jerarquía posible en nuestro ordenamiento jurídico, por tal motivo las demás normas no constitucionales son jerárquicamente inferiores y no pueden exceptuar a la Constitución. Sin embargo, los preceptos de una Constitución no son necesariamente exigibles, toda vez que existen casos, hipótesis o situaciones, previstos también en la Constitución, que permiten no cumplir o exceptuar el cumplimiento de la Ley Suprema de la Unión. Esto es a lo que denominado una auto-referencia²¹⁵ de excepción.

²¹⁴ TAMAYO Y SALMORAN, Rolando *Elementos*, op. cit., p. 212

²¹⁵ La idea de la auto-referencia no es tema nuevo para el Derecho. El tema es frecuentemente tratado para hacer alusión al “problema que se encierra en la idea de una constitución que contiene reglas para su propia reforma, cuando estas reglas son consideradas como parte de la constitución y, a la vez, están sujetas al procedimiento de reforma que ellas mismas establecen” ROOS, AH. *Sobre la auto-referencia y un difícil problema de derecho constitucional*, en *El concepto de validez y otros ensayos*, 4 ed., Ed. Fontamara, México, 2001, p. 43

Situémonos en el caso mexicano. El artículo 1 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece.”* Es decir, el conjunto de garantías individuales y sociales que otorga la Constitución rigen para todo tiempo y lugar del territorio nacional, las cuales por ningún motivo pueden restringirse ni suspenderse, salvo que la misma constitución así lo permita, esto es, permite o establece una excepción para restringir y suspender las garantías. Para el caso en comento, el precepto que establece la referida excepción lo constituye nuestro artículo 29 constitucional, que a la letra preceptúa: *“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el*

Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

En el transcrito numeral puede observarse una serie de hipótesis, establecidas expresa y claramente por nuestro ordenamiento fundamental, para que las garantías individuales y sociales, si es el caso, sean suspendidas o restringidas. Dichas hipótesis son:

- a) Que exista una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave conflicto o peligro o conflicto;
- b) Solo el Ejecutivo Federal, con el acuerdo de los Secretarios de Estado y el Procurador General, contando con la aprobación del Congreso de la Unión puede decretar la suspensión de las garantías;
- c) Solo serán suspendidas o restringidas aquellas garantías que sean necesarias, es decir, no todas para hacer frente a la situación.
- d) No puede prolongarse indefinidamente, toda vez que solo puede ser por un tiempo limitado;
- e) Se deben tomar las previsiones generales que sean necesarias.

Estas condiciones deben cumplirse para que, en el caso de suspensión o restricción de garantías individuales, pueda exceptuar lo preceptuado también en la misma Ley Suprema de la Unión. Es decir, así como el derecho establece o regula su propio procedimiento de creación, de la misma forma el derecho regula las hipótesis por las

cuales se puede exceptuar el cumplimiento del mismo cuerpo jurídico fundamental.

Otro caso análogo puede hallarse en el artículo 5 de la Constitución, al disponer que: *“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”* En este caso, la Constitución otorga una libertad para que cualquier persona se dedique a la profesión mas grata para su persona salvo, y aquí está la excepción, que sean ilícitos, se ataquen derechos de terceros o se ofendan los derechos de la sociedad. En realidad, son estas las tres condiciones que limitan el ejercicio de este derecho, toda vez que la determinación judicial o resolución gubernativa solo hacen mención al medio por el cual se tiene que decretar la restricción de este derecho, pero en nada se refieren a las hipótesis por darse para tal efecto.

Misma situación acontece con el numeral 6 del ordenamiento jurídico fundamental. *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”* ¿Cuándo la manifestación de ideas puede ser objeto de censura? Solo en los casos en que la propia Constitución así lo

permita, es decir, es una excepción, cuando se ataquen los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

No negamos la idea de que la Constitución pueda dejar de cumplirse, toda vez que lo preceptuado en el máximo ordenamiento jurídico de un país, no necesariamente debe de acatarse, pues la propia Ley Suprema establece los casos que permiten no sujetarse a tal situación, pues permite su excepción en el cumplimiento. Esto es innegable, pero como advertimos en su momento, qué sucede si una ley secundaria y jerárquicamente inferior pretende exceptuar a la Constitución. En el párrafo último del artículo 99 constitucional, no encontramos una situación semejante a las demás disposiciones contenidas en el propio ordenamiento fundamental. La razón: no existen hipótesis que hayan sido establecidas por el Constituyente Permanente que puedan exceptuar lo contemplado en la base "B" del artículo 123.

"El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley." Si ya establecimos que el Tribunal Electoral debe de cumplir primeramente con la Constitución, ¿una ley puede excepcionarle de este cumplimiento y estar por encima del propio cuerpo jurídico fundamental?. Si esta ley existiera, o bien las reglas especiales y excepciones a las que se hace referencia estuvieran comprendidas en algún cuerpo jurídico, ¿a que se referirían?

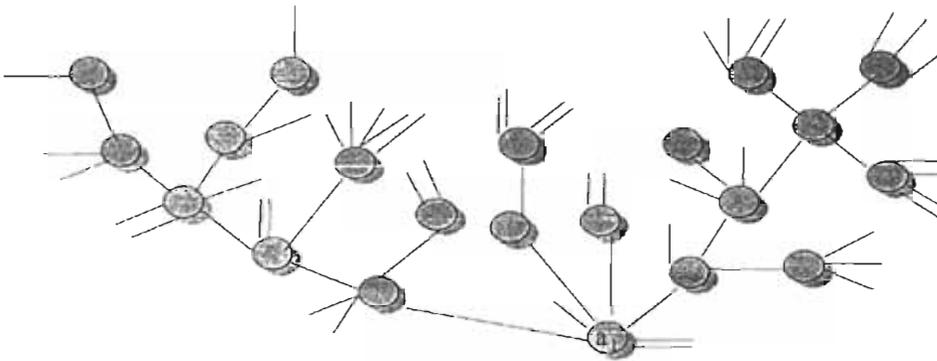
Esta ley ¿podría acaso, solo para dar unos ejemplos, establecer que?:

- a) Los trabajadores del Tribunal no pueden asociarse libremente para la defensa de sus intereses, es decir, conformar un sindicato;
- b) La jornada de trabajo sea mayor a la permitida, esto es, de ocho horas, en virtud de que constituye una excepción o regla especial a las condiciones normales de trabajo;
- c) Se obligue a los trabajadores del Tribunal, para que presten sus servicios todos los días del año, es decir, sin contar con días de descanso;
- d) Se les obligue para que acepten un salario inferior al mínimo;
- e) Se les impida derecho de huelga por tratarse, de igual forma, de una excepción a las condiciones normales de trabajo;
- f) No gocen de los beneficios de la seguridad social.

Son muchas las posibles hipótesis que pueden exceptuar o establecer reglas especiales respecto a las condiciones normales de trabajo. ¿Será correcta esta situación, es decir, dejar al arbitrio del legislador ordinario, no ya del Constituyente permanente, el decidir cuáles son las excepciones y reglas especiales a que hace referencia el último párrafo del artículo 99 constitucional?

Desde nuestro particular punto de vista, el legislador ordinario no tiene facultades para realizar tal situación, por dos razones importantes:

a) La estructura del orden jurídico está compuesta por una serie de normas de distintos rangos, que van desde las normas superiores como son las constitucionales hasta las normas de menor jerarquía, como bien lo puede ser un reglamento o circular.²¹⁶ Lo anterior puede ejemplificarse de la siguiente forma:



“Como hemos podido observar, en las secuencias de facultamiento todas las normas jurídicas realizan la misma función constituyente. En

²¹⁶ “Las normas de cualquier cadena normativa se encuentran inmediatamente precedidas por los actos jurídicos que las crean. Estos actos son los actos jurídicos de creación de normas, en tanto se conforman con las normas que las preceden, las cuales *determinan* las características que éstos debe de tener para ser considerados actos (y normas) válidos. Una norma autoriza la creación de otra norma *confiriendo facultades* a ciertas instancias (órganos), las cuales, haciendo uso de sus facultades (*ii.e.*, aplicando la norma o normas que los inviste) producen normas jurídicas válidas. La última norma de una cadena normativa (*e.g.* una sentencia) es una norma *validad del conjunto* en la medida que ha sido creada por un acto jurídico que ha satisfecho “las reglas de formación del conjunto” (reglas de formación introducidas, en primera instancia, por el acto constituyente y, subsecuentemente, por los actos que progresivamente lo “aplican”) de esta suerte puede decirse que la norma que consideramos (la sentencia), encuentra su *fuerza*, su origen o, si se prefiere, su fundamento de validez, en el acto que la crea.” TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Elementos... op. cit.* pp 213-214 y TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Sobre el sistema jurídico y su creación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1976, pp 51 y ss.

todos los “pasos” de la secuencia aparece la misma relación genética que permite determinar e identificar los actos posteriores.”²¹⁷

b) Porque, en el peor de los casos, debió o debe ser la propia Constitución que regule en su contenido normativo cuales son las excepciones y reglas especiales que pueden regir las relaciones laborales de los trabajadores del Tribunal Electoral, y no dejar tal encomienda a una ley secundaria, toda vez que con ello se vulnera la jerarquía normativa del mismo orden jurídico. Recordemos, además, que dichas excepciones y reglas especiales no se refieren solo a simples normas sino a verdaderas garantías sociales otorgadas a cada uno de los trabajadores al servicio del Estado que laboran en el país y, por tal razón, al ser garantías se encuentran comprendidas dentro de lo establecido en el párrafo primero del artículo 1 de la Constitución. al disponer que las garantías otorgadas solo podrán suspender o restringirse en los casos que la misma Ley Suprema disponga. Sin embargo, la Constitución es omisa en lo tocante a las reglas especiales y excepciones que deben regir las relaciones de trabajo del aludido Tribunal Electoral y, por lo tanto, no se puede dejar esta labor a la voluntad del legislador ordinario.

²¹⁷ La grafica como el texto se pueden localizar en: TAMAYO Y SALMÓRAN, Rolando “Interpretación constitucional. La falacia de la interpretación cualitativa”, en VÁZQUEZ, Rodolfo (comp.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Fontamara, México, 1998, p.218

Considero por concluido el presente apartado. Es cierto que pueda estar sujeto a múltiples discusiones que, sin embargo, no son la parte medular de la presente tesis.

3.4 La sujeción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral al artículo 123, base “B”, de la Carta Fundamental

Puntos ya tratados serán parte del presente apartado. En realidad, para ser un tanto honesto, el tema principal a tratar se refiere a la regulación laboral del Instituto Federal Electoral y, secundariamente, lo relacionado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En cuanto al segundo, en el transcurso de la presente tesis se ha demostrado que la regulación laboral que rige al Tribunal Electoral es la comprendida en la base “B”, del artículo 123 constitucional. Lo anterior es así porque, en primer lugar, se trata de un organismo perteneciente al Poder Judicial de la Federación que, por mandato constitucional de la base “B” del artículo 123, dichas normas regirán entre los Poderes de la Unión. En segundo lugar, rige dicha base en virtud de lo establecido en el párrafo último del artículo 99 constitucional, al disponer que las relaciones laborales del citado Tribunal se regirán por las normas aplicables al Poder Judicial de la Federación, es decir, remite tal numeral al diverso 123. ¿Qué sucede con los conflictos de trabajo suscitados entre el Tribunal y sus

C A P Í T U L O I V

POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA ACTUAL

Hemos llegado al capítulo final de nuestra tesis. Mucho de lo expuesto a continuación, por la novedad de las propuestas en alguna de ellas, serán causa de severas discusiones y polémicas; sin embargo, que pensamiento no lo es. Por ello, debe mirarse y reflexionar indulgentemente los apartados por venir, toda vez que representan posibles soluciones a problemas eminentes a nuestra realidad laboral-electoral, expuesta con anterioridad.

¿Cuál será nuestra orientación? No otro sino la llevada a cabo en toda la tesis: total apego a la ciencia y conocimiento jurídico, dejando a un lado aspectos estrictamente morales y políticos. Algunas partes han sido ya tratadas por diversos doctrinarios de la ciencia del Derecho, pensamientos que son retomados para fundamentar las respuestas dadas a los diferentes problemas planteados en su oportunidad.

Este capítulo no requiere una introducción para justificar su inclusión dentro de la tesis, toda vez que es requisito esencial en todo trabajo de este tipo. Tal razón nos permite adentrarnos de plano en el contenido mismo de la última parte del presente trabajo.

4.1 Un tema ya tratado: el artículo 123 constitucional sin apartados

El año de 1917 representó para los sistemas jurídicos del planeta un parte aguas en la concepción del Estado. En ese año se instauró por vez primera un ordenamiento jurídico fundamental –una Constitución– eminentemente social a través, especialmente para nuestro objeto de análisis, del artículo 123 constitucional. Sin embargo, al ser dicha Carta Fundamental una obra humana, por ello imperfecta, existieron una serie de lagunas normativas, especialmente lo relativo a los trabajadores al servicio del Estado. “[...] el punto real de partida se produce con la Constitución de 1917 de la que aún se discute si incluía o no en sus disposiciones a los trabajadores al servicio del Estado.”²⁵⁹ A nuestro entender, el enunciado establecido en la cabeza del texto original del artículo 123 constitucional, si comprendía a los trabajadores del Estado, al señalar que “el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán en trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo”; en el cual “[l]as expresiones

²⁵⁹ BUEN LOZANO, Nestor De. “México”, en ACKERMAN, Mario (coord). *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 136

'empleado' y 'todo contrato de trabajo', sin duda alguna, consideraban también a los trabajadores del Estado.²⁶⁰

Sin embargo, “[l]a polémica consistente en determinar si el artículo 123 constitucional era aplicable a los burócratas, la resolvió la Suprema Corte en el sentido de que ‘los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.’²⁶¹ No es difícil advertir que tal postura trajo consigo problemas serios a los trabajadores públicos, al no contar con un régimen legal aplicable fueron colocados en una verdadera inequidad jurídica frente a los demás trabajadores. “El golpe rotundo en contra de los trabajadores al servicio del Estado vino en el año de 1960 [...] cuando el Presidente Adolfo López Mateos, en un engaño burdo, promovió la Iniciativa que agregó al art. 123 constitucional un Apartado “B” relativo a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los territorios federales [...] Allí se consagraban las discriminaciones antiguas, privando a los trabajadores de confianza del derecho al empleo, con libertad de despido sin costo alguno para el Titular y a los de base de verdaderos derechos colectivos.”²⁶² La distinción entre trabajadores comunes y trabajadores al servicio del Estado propicio la creación de dos categorías de empleados, siendo los segundos quienes ostentaban una serie de

²⁶⁰ *Ibidem.*, p. 137

²⁶¹ DÁVALOS MORALES, José. *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, Porrúa, México, 1998, p. 46

²⁶² BUEN LOZANO, Nestor De. *México, op. cit.*, p. 140

limitaciones en sus derechos laborales. Tal distinción, desde nuestro punto de vista, no era necesaria. El Estado, como cualquier persona física o moral, requiere de individuos para realizar las tareas estatales, las cuales solo se pueden llevar a cabo por medio de personas físicas a las que comúnmente se les suele denominar trabajadores. En algunos casos, dichas personas utilizan, primordialmente, su capacidad intelectual y, en otros, su fuerza física pero en ambos casos la dependencia y subordinación son esenciales para constituir la relación de trabajo. El Estado perfectamente puede ser comprendido en su carácter de patrón y por ello, como los demás patrones, estar sujeta a una misma regulación jurídica.

El problema no ha terminado ahí. Después de 1960, año en que se adiciona la base "B" al artículo 123 constitucional; y de la expedición en 1963 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se ha intentado hacer una mayor división de trabajadores por medio de "sub-apartados" contenidos especialmente en la referida base "B". Ejemplo de lo anterior fueron los prestadores de servicios a la banca, quienes en un determinado momento fueron excluidos de la regulación general de los servidores públicos, cuando la totalidad del sistema bancario mexicano perteneció o estuvo controlado por el Estado. De igual forma, los trabajadores de las Universidades o de la educación superior propugnaron para que el artículo 123 tuviera un "apartado" más en el que se estableciera una regulación para los trabajadores de dichos centros educativos, lo cual no fue fructífero. Así mismo, aún se contempla en la fracción XIII, base "B", del artículo 123 constitucional una regulación especial, y por lo tanto una distinción

más, tratándose de militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, al establecerse que éstos se regirán por sus propias leyes. En síntesis, dichas anomalías en la regulación fundamental del trabajo en nuestro país ha ocasionado un fraccionamiento del mismo, ya que no existe un régimen unificado en lo que a materia laboral se refiere, existiendo clases y subclases de trabajadores, provocando distinciones entre ellos así como inequidades en sus derechos.

Similar situación acontece con los trabajadores electorales, los cuales son regidos por lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en una forma ineficiente, dejando toda su normatividad al Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual como se demostró en su momento es inconstitucional e ilegal; así mismo, los servidores del Tribunal Electoral forman y no parte del Poder Judicial de la Federación, ocasionado con ello la violación de sus derechos sociales.

La realidad jurídica y material de nuestros días nos obliga a replantear el contenido del artículo 123 constitucional. Es necesaria su reforma, no para pulverizar los avances y logros obtenidos por la lucha de los trabajadores, por el contrario, debe prevalecer y conservarse la esencia de dicho artículo, consagrando siempre los derechos y garantías sociales, unificando a los trabajadores de uno y otro apartado. "Se hace preciso modificar la Constitución a fin de que se reúnan en un artículo 123, sin apartados, todas las disposiciones laborales que

actualmente se hallan diseminadas, esparcidas, diluidas, por todo el universo jurídico.²⁶³

Esto, sin lugar a dudas, beneficiaría a los trabajadores electorales, sujetos del derecho estudiados en la presente tesis. Eliminar las bases o apartados del artículo 123 provocaría no sólo la unificación de las legislaciones laborales de nuestro sistema jurídico, sino también la homogeneidad de los trabajadores, al eliminar las distinciones que los separan en trabajadores comunes y al servicio del Estado, permitiendo con ello dejar en claro que solo existe una clase de trabajador y por ello resulta innecesario su clasificación. Como señalamos líneas arriba, existen dentro de la propia base "B" del artículo 123 constitucional unos regímenes que huyen de la normatividad burocrática comúnmente aplicable; nuestra pretensión de tener un solo artículo del trabajo, sin divisiones, es propiciar la no distinción entre los trabajadores, admitiendo que todos son comunes en virtud de la clase de servicio que prestan, es decir, subordinado. Al no existir distinciones y considerar a todos los trabajadores de la misma forma, toda alusión a trabajadores-electorales, como separación de la normatividad común, sería ilógica para el orden jurídico nacional, pues nuestra Carta Fundamental solo reconocería un tipo de trabajador, haciendo imposible distinciones entre ellos.

Desde luego, la idea fundamental para reformar la Constitución, especialmente lo relativo al artículo 123, está centrado para preservar los derechos y garantías esenciales de los trabajadores. Derivado de

²⁶³ DÁVALOS MORALES, José. *Un nuevo...*, op. cit., pp. 189-190

lo anterior, la reforma tendría que estar enfocada también a eliminar las categorías de trabajador de base y de confianza, uno de los principales criterios de distinción, discriminación y marginación entre los trabajadores. El cabal reconocimiento de todos los derechos y garantías sociales para los trabajadores de confianza cerraría el paso a cualquier nuevo intento por discriminar o distinguir a un servidor de otro. De igual forma, la reforma constitucional no puede permitir reglas especiales para determinadas relaciones de trabajo, que por su *naturaleza sea necesario* una regulación diferente a la común.

La cabeza del artículo 123 constitucional reformado puede quedar de la siguiente forma:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a lo establecido en este artículo, deberá expedir la ley del trabajo, la cual regirá para toda relación de naturaleza laboral independientemente de su denominación, a efecto de lograr la igualdad jurídica entre todos los trabajadores, sin distinción alguna entre ellos.

De esta forma, la unificación de la materia laboral no solo se establecería en nuestro máximo cuerpo jurídico, sino también en su regulación secundaria por medio de una ley federal emitida por el Congreso de la Unión, respetando siempre lo contenido en la norma fundamental.

En cuanto a las demás fracciones, éstas pueden adecuarse de tal forma que sean compatibles para todos los trabajadores.

Existen derechos arraigados en la conciencia colectiva de los trabajadores: la jornada máxima de labores, los días de trabajo, las vacaciones, el tiempo extraordinario, la resolución de los conflictos laborales por medio de un organismo integrado tripartitamente e imparcial, etcétera.

Nuestro principal interés consiste en la protección de la clase trabajadora, la cual conforma uno de los núcleos de población más grande en nuestra sociedad. La clase trabajadora no se distingue en servidores del Estado y comunes, todos ellos están unificados por la situación particular que guardan.

Hablar de trabajadores electorales solo es atribuir un adjetivo no esencial es, por decirlo de alguna forma, un accidente, en tanto no configura la esencia del trabajador sino simplemente la dependencia o el organismo donde labora. Un caso similar acontece con los trabajadores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo autónomo constitucional, cuyos trabajadores no son denominados como servidores o trabajadores de los “derechos humanos”, “humanistas” o cualquier otro adjetivo, toda vez que lo anterior resulta innecesario.

4.2 La reforma de los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para no dejar duda de la sujeción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral, al artículo 123 del ordenamiento fundamental

El actual contenido de dichos preceptos puede ser sujeto de diversas interpretaciones, siendo una más la contenida en la presente tesis. Sin embargo, siguiendo nuestro criterio adoptado en el transcurso de la misma, debemos asumir, por las razones expresadas con antelación, que la interpretación adecuada o correcta es precisamente la nuestra. Por lo tanto, si nuestro artículo 123 constitucional debe ser reformado para unificar los contenidos de las dos bases existentes, se deben reformar los preceptos constitucionales que pudieran dar pie a distinguir a los trabajadores.

Han sido varias las ocasiones que, por falta de técnica legislativa, omisión e imprudencia de nuestros legisladores, el orden jurídico se ve distorsionado por la existencia de normas antitéticas, antinómicas y contradictorias entre sí. Si los artículos 41 y 99 constitucional, en lo que se refiere al régimen laboral de los servidores electorales, persistieran a pesar de una reforma al artículo 123 constitucional, seguiría existiendo la confusión actual. En principio de cuentas, si bien el artículo 41 constitucional otorga al Instituto Federal Electoral autonomía plena para su funcionamiento, no debe olvidarse que dicha calidad no afecta en modo alguno los derechos laborales de los

trabajadores. Con la reforma al artículo 123 constitucional, los organismos públicos autónomos, los cuales hasta el momento no están mencionados en la base "B" del mencionado numeral, estarían comprendidos perfectamente al estar contenidos en toda relación de trabajo independientemente de su denominación.

Los servidores públicos, empleados o burócratas de los tales organismos públicos autónomos son, por la naturaleza de sus funciones, trabajadores al servicio del Estado. Esta calidad no varía los derechos de los trabajadores sino que, como establecimos en su oportunidad, constituye un accidente relativo solo a la persona y lugar a quien se presta el servicio subordinado. Por tal razón, el Instituto Federal Electoral no vería afectada sus funciones electorales si se otorgaran los plenos derechos laborales a sus servidores. Desde luego, esta situación se hace posible mediante la reforma propuesta del artículo 123 constitucional, pero a la vez resulta necesario la reforma del propio artículo 41 del mismo cuerpo jurídico fundamental, eliminando a su vez que la ley electoral sea la reguladora de las relaciones laborales del organismo, ya que no tendría razón de ser en virtud de la existencia de una sola ley laboral.

Similar situación acontece con los trabajadores del Tribunal Electoral. El artículo 99 de la Constitución General puede estar sujeto a una variedad de interpretaciones, existiendo con ello una posible antinomia jurídica entre preceptos del mismo rango o nivel, siendo por ello necesaria una reforma para poner fin a tal situación. Hoy día, el texto mismo de dicho numeral hace a los trabajadores parte del Poder

Judicial de la Federación, para luego excluirlos por medio de la legislación secundaria en virtud de *excepciones y reglas especiales* a las que estarán sujetos los mencionados servidores públicos. En su momento señalamos el enorme problema que surge: si una ley secundaria o reglamentaria de la Constitución Federal está autorizada para exceptuar a nuestro máximo cuerpo jurídico, se quebranta la jerarquía normativa del propio sistema. Pretender dicha reforma está encaminada al respeto irrestricto de las normas constitucionales, pues son ellas las que deben prevalecer sobre todas las demás normas del orden jurídico. Si consideramos que una ley puede exceptuar a la Carta Fundamental, debemos entender que dicha ley se convierte, realmente, en la máxima normatividad aplicable y no así la Constitución.

Finalmente, la propuesta de reforma a los artículos 41 y 99 constitucional puede quedar de la siguiente forma:

Artículo 41...

III. La organización de las elecciones federales....

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño [...] Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario **para el ejercicio de las funciones y facultades del Instituto**. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Es decir, se suprime del contenido de la base tercera del artículo 41 constitucional, el enunciado: “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.” Así, de esta forma se previene que una ley laboral se excluya de lo preceptuado por la Constitución General. Del mismo modo, las relaciones laborales del Instituto ya estarían reguladas por una sola ley laboral, conforme a lo dispuesto por nuestra propuesta de reforma al artículo 123 constitucional. Igualmente, se lograría que el Consejo General del Instituto Federal Electoral no fuera regulador de sus propias relaciones de trabajo, pues ello ocasionaría que los servidores públicos del referido organismo público autónomo no tuvieran la participación suficiente para determinar las propias condiciones laborales.

Por otra parte, la propuesta de reforma del artículo 99 constitucional versa en los siguientes términos:

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 **electoral** y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus funciones...

La Sala Superior...

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

...

II...,

III...,

IV...,

V...,

VI. Las determinaciones e imposición de sanciones en la materia electoral; y

VII. Las demás que señale la ley.

Cuando una sala del Tribunal Electoral...,

La organización del Tribunal...,

La administración, vigilancia y disciplina...,

Los Magistrados Electorales...,

Los Magistrados Electorales...,

Los magistrados Electorales...,

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo **conforme a lo dispuesto en el Título Sexto de esta Constitución.**

Es decir, se suprimen las facultades del Tribunal Electoral para resolver los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral y del propio organismo jurisdiccional. Así, el Tribunal Electoral se convertiría, efectivamente, sin duda alguna, en un Tribunal especializado en la materia electoral y máxima autoridad jurisdiccional de la misma. Esto es, retirar la competencia laboral ineficiente, precaria e incoherente con la naturaleza del propio Tribunal. En su oportunidad precisamos que la competencia laboral solo es de carácter procesal, en tanto carece de facultades administrativas para conocer de una variedad de situaciones

presentes en toda relación de trabajo, como bien puede ser el registro de unas condiciones de trabajo o registro de un sindicato. Así, la competencia del Tribunal sería solo en la materia electoral, en la cual sus actos y resoluciones devienen inatacables y definitivos en virtud de la autoridad quien la emite y naturaleza del acto o resolución pronunciado. Actualmente, cabría preguntar, como lo hicimos en su momento, ¿si las resoluciones laborales del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables?, toda vez que nada versan sobre el procedimiento electoral y la autoridad que los emite, al momento de hacerlo, no es un Tribunal Electoral sino materialmente laboral.

Con dicha reforma, se terminaría el debate relativo a la procedencia del juicio de amparo para impugnar las sentencias laborales del Tribunal, al existir en ellas posibles conculcaciones a los derechos laborales de los trabajadores.

El último párrafo del artículo 99 constitucional también es objeto de reforma. Actualmente dispone que *“una ley”* puede establecer reglas especiales y excepciones a las relaciones de trabajo del Tribunal Electoral. El objetivo de la reforma es derogar o suprimir lo relativo a la mención de dicha ley, con la finalidad de dar coherencia a nuestro sistema jurídico así como un efectivo valor supremo a nuestra Constitución General. Ninguna ley puede exceptuar lo dispuesto por la Ley Suprema de la Unión, salvo que la propia Carta Fundamental disponga específicamente cuales pueden ser esas excepciones. Sin embargo, para la propuesta de reforma resulta innecesario que la Constitución preceptúe condiciones y reglas especiales para los

trabajadores del Tribunal Electoral, al ser un solo artículo constitucional encargado de regular cualquier relación de trabajo (propuesta de reforma al 123 constitucional), así como establecer que los trabajadores del referido organismo jurisdiccional se sujetaran invariablemente a lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Suprema.

Evidentemente, las reformas a los artículos 41 y 99 constitucional son esenciales para proporcionar la coherencia a nuestra Constitución así como al sistema jurídico que se genera de la misma. Desde luego, una de las posibles críticas de la reforma pudiera consistir en el argumento siguiente: "despojar al Tribunal Electoral de su competencia laboral devendría una disminución a la autonomía de la que deben gozar los organismos electorales". Sin embargo, esto no es cierto. La autonomía de los organismos electorales solo está regulada para el Instituto Federal Electoral, como organismo encargado de preparar, vigilar y desarrollar el procedimiento electoral; por otra parte, el Tribunal Electoral depende del Poder Judicial de la Federación, aunque cuente con una pequeña autonomía técnica en virtud de especialización en la materia. Esto, sin embargo, solo se refiere a lo relativo de la materia electoral. La supresión de la competencia procesal laboral del Tribunal en comento, no provocaría la sujeción de otras instancias electorales, pero sí para el ámbito laboral, donde sus resoluciones en nada repercuten en los procedimientos electorales. ¿Cuál sería el inconveniente de que el Consejo de la Judicatura conociera también de los conflictos laborales del Tribunal Electoral? Ninguno. Actualmente, el organismo jurisdiccional electoral conoce de sus propios conflictos de trabajo, equiparándose así a la Suprema Corte de Justicia de la

Nación; sin embargo, esta situación anómala no tiene razón de ser en virtud de que, por obviedad, dicho Tribunal Electoral no es máximo órgano jurisdiccional del país.

4.3 Una Ley Federal del Trabajo

Siguiendo con el respectivo orden, después de las reformas a los artículos 123, 41 y 99 de la Constitución General, solamente resta proponer de una manera más amplia la creación de una sola Ley Federal del Trabajo, que contuviera tanto a los trabajadores que prestan sus servicios a otras personas físicas o morales, así como a quienes prestaran su trabajo en beneficio del Estado. Dejaremos a un lado, por esta ocasión, lo relativo a las leyes estatales burocráticas, las cuales amplifican aún más la normatividad laboral del orden jurídico nacional.

Una sola Ley Federal del Trabajo se hace necesaria al momento de reformar el artículo 123 constitucional. Esta ley no tendría que ser una síntesis de las actuales Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por el contrario, consistiría en una nueva ley que recogiera los preceptos fundamentales establecidos en el numeral 123 de la Magna Ley. Es decir, existen normas constitucionales y legales en materia del trabajo, que se han hecho característica del Estado social de derecho: jornada máxima de labores de ocho horas, sin excepción alguna; semana laboral de seis

días por uno de descanso; pago de la jornada extraordinaria; vacaciones; prima vacacional; aguinaldo; derecho de asociación sindical; derecho a huelga; derecho a consenso mutuo de las condiciones generales de trabajo; impartición de justicia laboral por medio de tribunales integrados tripartitamente; derecho al retiro y jubilación; protección por los accidentes del trabajo, etc.

Las diferencias actuales entre una y otra base del artículo 123 constitucional, no son notorias, ya que ambas guardan los elementos esenciales y característicos de la protección social por parte del Estado hacia los trabajadores. Sin embargo, la existencia de dos leyes en nada ayuda a la unificación de los trabajadores, así como a la unificación de los derechos de la clase obrera o burocrática.

Desde luego, no es pretensión nuestra proponer en este apartado todo el contenido de la nueva ley del trabajo. Hoy día sigue siendo tema de discusión la reforma laboral, uno de los proyectos, promesas y ambiciones del Ejecutivo Federal. La complejidad de la materia del trabajo es, más que jurídica, sociológica. Tratar de reformar la legislación laboral con objeto de disminuir los derechos ya otorgados, arraigados y obtenidos por la clase trabajadora, repercutirá en la esencia misma de la sociedad. Por ello, nuestra propuesta de ley del trabajo se reduce exclusivamente a una regulación por parte de un ordenamiento secundario de los derechos y obligaciones que surgen con motivo de toda relación de trabajo.

Los elementos esenciales ya los establecimos líneas arriba. No cabe duda que uno de los problemas por enfrentar en nuestro país es el relativo a la falta de empleo. Es por todos conocidos que la mitad de la sociedad mexicana subsiste con menos de veinte pesos diarios, llevando a dichas persona a *sobrevivir* y no a vivir. Sin embargo, la falta de empleo y el excedente de la mano de obra, no debe ser elemento de abuso por parte de los particulares y mucho menos del Estado y, con ello, obligar a los trabajadores a prestar un servicio más allá de las ocho horas máximas como jornada de trabajo. Es imposible hallar fundamentación bibliográfica mas no así empírica de las vicitudes y realidades anómalas a las que se confrontan los trabajadores del país. Incluso, es casi ridículo suponer que todo centro de trabajo cumple con el máximo de horas permitidas.

Las leyes electorales, a su vez, deben ser reformadas para derogar lo relativo a la materia laboral contenida en unos pocos numerales de dichos ordenamientos, toda vez que resultaría innecesario que tales cuerpos normativos normaran aspectos impropios de la materia electoral. Además, la existencia de una sola Ley Federal del Trabajo haría innecesario la existencia de normas laborales en otros ordenamientos, pues dicha ley federal se encargaría de preceptuar y normar toda relación laboral que surgiera entre un trabajador y un patrón.

Como lo establecimos en su momento, la diversificación de ordenamientos laborales ha hecho que la materia esté desmembrada en varias cuerpos jurídicos. Para lograr la supresión de diversas

disposiciones laborales es necesaria la unificación de las mismas en un solo cuerpo legal, aplicable a todos los casos que se presenten. Así, la nueva Ley Federal del Trabajo no distinguiría entre trabajadores al servicio de particulares y trabajadores al servicio del Estado, lo que origina actualmente una clasificación de los trabajadores a pesar de pertenecer a la misma clase social; sin omitir que las características esenciales de los dos “tipos” de trabajadores son las mismas: prestación de un servicio personal subordinado a cambio de un salario.

En cuanto a los conflictos laborales, tanto de los servidores del Instituto Federal Electoral como los servidores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estos tendrían que ser resueltos por una instancia ajena. Los conflictos del Tribunal Electoral podrían ser resueltos por el propio Consejo de la Judicatura, al ser este el órgano competente del Poder Judicial el encargado de dirimir los conflictos laborales. Esta situación es también apremiante y tiene sus bemoles; pero cuenta con la principal ventaja, una Comisión Substanciadora integrada tripartita y equitativamente en comparación con la actual forma de resolver los problemas de trabajo en el propio Tribunal Electoral.

Uno de las principales aspiraciones de todo Estado, es la relativa a la consolidación de un régimen democrático o bien la conservación de tal carácter. Para ello, es necesaria la creación de organismos especializados en velar porque los procedimientos electorales sean elecciones veraces. Estas funciones son, para el caso de México,

realizadas por el Instituto Federal Electoral y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; este último, sin duda alguna, ha sido valuarate para el perfeccionamiento de la democracia mexicana. Sin embargo, decir que se trata de un Tribunal exclusivamente electoral y especializado en la materia, sería caer en un error. La actual competencia jurisdiccional laboral que tiene el Tribunal Electoral desmerita la impartición imparcial de justicia, porque ésta solo se limita al aspecto meramente electoral, existiendo siempre la duda respecto de la imparcialidad en sus decisiones laborales, al ser en todo proceso laboral-electoral juez y parte en sus resoluciones. Ante dicha situación, la reforma propuesta quiere hacer del Tribunal Electoral un verdadero órgano de justicia electoral, sin atribuciones impropias para el órgano y para la materia. Es otorgarle la verdadera calidad de órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en materia electoral y máxima autoridad jurisdiccional de la misma. Sus conflictos laborales, para respetar siempre los principios de constitucionalidad y legalidad, regentes no solo en los procesos electorales sino en todo proceso de la materia que se trate, deben ser conocidos por una instancia ajena al Tribunal Electoral ya que conservar esta facultad pondrá siempre en tela de juicio sus resoluciones laborales.

Por otra parte, los conflictos laborales del Instituto Federal Electoral no podrían ser resueltos ya por el Tribunal Electoral, pues carecería de competencia para tal efecto. ¿Cuál sería el órgano jurisdiccional competente que conociera de los conflictos laborales de este Instituto? Desde nuestro punto de vista, el actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podría contar con esta competencia, en la idea

de que el organismo autónomo electoral administrativo forma parte de la estructura del Estado y, por ello, sus trabajadores prestan un servicio para él.

Si bien podría existir una sola ley del trabajo, ello no implica la necesidad de que un solo tribunal laboral conozca de todos los asuntos que se presenten. Así, las actuales Juntas Laborales y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrían seguir funcionando mediante la aplicación de un solo derecho sustantivo y otro adjetivo en materia laboral.

La división solo sería para fines exclusivamente prácticos, en la idea de que los conflictos laborales en toda la República Mexicana son en verdad numerosos. De tal suerte, dividir la competencia jurisdiccional solo sería en razón de la persona que se beneficia de los servicios del trabajador y no por cuerpos jurídicos diferentes reguladores de trabajadores, también "diferentes".

Desde luego, nuestro tema central no versa sobre las reformas laborales de toda la ley federal del trabajo, pues este tema da pie a la realización de otra tesis. Sin embargo, con las reformas que hemos propuesto se soluciona el problema de los trabajadores electorales, en cuanto éstos se encuentran actualmente excluidos del régimen general aplicable a los trabajadores al servicio del Estado.

4.4 La organización de los trabajadores de los organismos electorales para la defensa de sus derechos

Las reformas en materia de trabajo son el primer paso a dar para el respeto cabal de los derechos laborales de los servidores públicos de los organismos electorales. Es necesario que la normatividad constitucional y legal proteja los derechos de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ello son necesarias las reformas las reformas de referencia.

Cuando la realidad y los hechos rebasan el mundo normativo, es necesario realizar los ajustes necesarios para regular aquellos aspectos de los cuales sean necesarias regular y controlar por medio del Derecho. El control no implica sometimiento sino, por el contrario, protección y tutela de bienes jurídicos que pudieran resultar dañinos para la sociedad. Esta situación se presenta actualmente con la protección y tutela de los derechos laborales de los servidores electorales.

En ningún texto podrá encontrarse, por el momento, todas las anomalías laborales que se realizan en el Tribunal Electoral y en el Instituto Federal Electoral: verdaderas conculcaciones a los derechos de los trabajadores de dichas dependencias. Sin embargo, tales quebrantos están presentes en el quehacer diario de las funciones de los mencionados organismos. Por ello es necesaria la reforma.

Sin embargo, no es lo único por realizar. Durante el transcurso de la historia se ha demostrado que la organización de las personas, en todos los sectores, ha permitido el avance, consolidación y obtención de prerrogativas y derechos en beneficio de sus propios intereses. La organización es la base de toda actividad humana, desde las más “ridículas” por ejemplo un partido de fútbol, hasta las mas complejas como bien puede ser una revolución o la existencia misma del Estado.

Una de tantas expresiones de la organización, especialmente por lo que se refiere a una clase social determinada, es la relativa a la de los trabajadores. Los trabajadores hacen frentes, marchas, asociaciones deportivas y culturales, coaliciones, pero sobre todo sindicatos. Este último es la expresión perfecta de la organización de los trabajadores para la defensa de sus derechos laborales frente al patrón. Por medio de la unión de los trabajadores es posible obtener mejores condiciones de trabajo, así como mejores prestaciones económicas y en especie. Por medio de la organización, el trabajador no se encuentra sólo sino en compañía de personas de su mismo status socio-económico.

Actualmente, uno de los problemas por enfrentar en los organismos electorales es el relativo a la organización de los servidores públicos para la defensa de sus intereses y derechos. La inexistencia de coaliciones o sindicatos en los mencionados institutos ha provocado que sus derechos laborales sean conculcados por medio de artimañas legales, no apegadas al texto constitucional.

Es urgente que los servidores del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realicen todos los actos encaminados a la constitución de organizaciones de trabajadores y luchar por mejores condiciones laborales. Es cierto, las dificultades para realizar tal labor son muchas y variadas, empezando por los propios "impedimentos" legales. Sin embargo, el principal problema es la conciencia propia de los servidores públicos. Hasta el momento dicha conciencia laboral y de clase parece no haberse presentado en los trabajadores "electorales". La identidad de grupo y la conciencia de pertenencia a una institución es un fenómeno social por medio del cual los miembros del grupo se organizan en beneficio propio. Esta conciencia se presenta en las circunstancias mas adversas, pues solo en dichas situaciones es necesario de la ayuda y apoyo de otros seres de la misma especie y clase. Así, la obtención de la conciencia social y la identidad de grupo pueden permitir que los trabajadores electorales, en virtud de los atropello legales a sus derechos laborales, unifiquen intereses y éstos sean representados por medio de un sindicato.

Es cierto, no todas las soluciones a los problemas laborales pueden ser resueltos por una organización sindical. Incluso, en la mayor parte de las ocasiones dichas organizaciones de trabajadores carecen del apoyo y credibilidad de sus propios agremiados, pero sin duda constituyen uno de los principales medios por los cuales los trabajadores pueden defender sus intereses.

Un sindicato de trabajadores electorales, tanto del Instituto Federal Electoral, por un lado, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por otro, podría generar suspicacias en torno al eterno problema que han sufrido las organizaciones de trabajadores, a saber, la intromisión de fuerzas políticas al interior de los sindicatos y, por ende, a los propios organismos electorales quienes tienen que permanecer ajenos a todo partido y tendencia política.

Sin embargo, este problema si bien está latente no puede ser pretexto o motivo para conculcar o desconocer un derecho o garantía social de toda clase trabajadora. La desvinculación de los sindicatos a los partidos políticos o a cualquier otro factor de influencia corresponde por naturaleza a las propias organizaciones sindicales. Negar tal situación también conculcaría la libre determinación y autonomía de los sindicatos. Es un riesgo que los organismos electorales deben de correr en aras del cabal cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores, pero sobre todo por hacer efectiva las garantías sociales otorgadas por nuestro máximo cuerpo jurídico, a saber, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En síntesis, toda iniciativa de mejoramiento de las condiciones laborales en los organismos electorales debe provenir de los propios trabajadores, individual y colectivamente hablando. Recordemos que los cambios esenciales para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores han provenido del movimiento, organización y lucha de los propios trabajadores. Así nos lo ha enseñado la historia y así nos la seguirá enseñando, porque es máxima que de las autoridades

legislativas y laborales, así como de los patrones, nada es dable esperar.

4.5 Un Estado respetuoso de la Ley Fundamental y sus ordenamientos secundarios

Se puede observar, por la simple lectura de los últimos apartados, que las propuestas realizadas están apegadas estrictamente a lo jurídico, dejando aun lado dogmatismos y tendencias ideológicas que puedan imprimir subjetividad a la tesis que esta por concluir. Sin embargo, tal vez sea preciso alejarnos un poco de nuestro punto de vista estrictamente jurídico, no para formar ideologías sino para fundamentar una pretensión o deseo para la efectividad de la norma suprema.

El Estado y las personas que la representan son autoridades creadoras de Derecho. Los tres niveles de Gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), por medio de sus actos y resoluciones aplican y crean el Derecho del orden jurídico nacional. Todos sus actos son validos en tanto estén fundamentados y motivados, permaneciendo en el tiempo no por la persona sino por la institución que los emite o realiza. Así, el Derecho adquiere su fuerza obligatoria en virtud de su creador, es decir, el Estado. Sin embargo, el propio Estado en diversas ocasiones resulta ser el principal violador de los derechos que el mismo ha otorgado.

El Estado como creador y conculcador de los derechos de los ciudadanos es la paradoja de nuestra sociedad. En virtud de tales violaciones se han creado mecanismos de protección o garantías de los ciudadanos frente al Estado. Así se entiende, por ejemplo, los derechos fundamentales o garantías individuales consagradas en la parte dogmática de la Constitución y, como garantía, el Juicio de Amparo regulado en los artículos 103 y 107 del propio cuerpo jurídico fundamental y en la ley secundaria, es decir, la Ley de Amparo. Estos mecanismos tienen su razón de existir en las propias violaciones de los derechos por parte del Estado. Sin embargo, nuestro ideal por alcanzar consiste en un respeto de las normas jurídicas por todos aquellos a los que les sea aplicable, empezando en primer término por el propio ente creador de las normas, es decir, el Estado.

Como bien lo expresamos en su momento, el Estado actúa y se representa por una serie de órganos facultados para realizar actos en determinados campos, áreas o materias. Así, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial realizan sus tareas conforme a la competencia otorgada en una diversidad de leyes. Pero, a pesar de ser una estructura aparentemente perfecta, el actuar de las autoridades en una multiplicidad de ocasiones perjudica los derechos de los ciudadanos, sin que tales actos o resoluciones estén fundamentados ni motivados, es decir, sean contrarios a derecho. ¿Cuál es la ironía de esto? Que el propio Estado no respete ni cumpla con las normas que ha dictado para los demás y para sí.

El primero en cumplir las disposiciones normativas, pues es el que tiene la posibilidad de exigir las, no es otro sino el propio Estado. Para centrar estas reflexiones en la materia de estudio, es decir, en las relaciones laborales de los organismos electorales, es obvio que el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son órganos que conforman parte de la estructura del Estado y por ello actúan y representan a éste. Dichos órganos, escudándose en disposiciones legales más no constitucionales como ya quedo demostrado, violentan los derechos laborales de los trabajadores. La violación misma se encuentra en la creación de leyes secundarias o contrarias a la Constitución. La norma fundamental dispone, en su artículo 123, una serie obligaciones y derechos: derechos fundamentales en beneficio de los trabajadores, tendientes a proteger el empleo así como la integridad física y emocional del trabajador; y obligaciones, establecidas expresa y tácitamente tanto para las autoridades como para los patrones. Si bien éste último es el principal obligado, el Estado adquiere dicha calidad, en un primer término, a través del Congreso de la Unión y, en segundas instancias, a través de todos los órganos del estado que cuenten con trabajadores.

El Estado no deja de ser Estado cuando actúa en su calidad de patrón. Por ello, debe de cumplir con las disposiciones normativas aplicables en materia del trabajo no por una sino por dos razones: a) por ser el ente que las creo y b) por ser sujeto obligado a cumplirlas. Así, no es posible aceptar que los tribunales, sean éstos de cualquier materia, sean los encargados de impartir justicia mientras que por otro lado

vulneren las propias leyes que presumen defender. El Estado debe cumplir y aceptar las propias normas que se ha impuesto y con ello proporcionar el ejemplo de obediencia a sus pobladores. Desde un punto de vista moral, el Estado no puede exigir lo que no el mismo no cumple.

Esta pretensión solo responde a un deseo de futuro jurista por ver a la máxima organización social humana, responder a las verdaderas expectativas que sus elementos particulares, es decir, las personas, esperan de ella.

El Estado todavía tiene el papel fundamental de protección de la seguridad de sus pobladores en los diferentes aspectos que estos guardan: como gobernados, como ciudadanos, como elementos del Estado y, desde luego, como trabajadores.

servidores? Esta interrogante, tal y como se ha venido estudiando, guarda una complejidad seria. El proceso laboral-electoral se encuentra regido fundamentalmente por lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; sin embargo, aunque el procedimiento sea esencialmente el mismo, sigue existiendo una severa duda respecto de la imparcialidad del Tribunal Electoral, al ser competente para resolver sus propios conflictos laborales y, desde luego, por la forma en la que se encuentra integrado la Comisión Substanciadora de este Tribunal.

Problema mayor es el relativo al Instituto Federal Electoral. Como sabemos, en nuestro sistema jurídico existen una serie de organismos no pertenecientes a Poder alguno, es decir, no forman parte del Legislativo, Ejecutivo o Judicial. Dotados de una autonomía constitucional, pues se entiende que solo pueden serlo por este mandato, sin formar parte de alguno de los aludidos poderes,²¹⁸

²¹⁸ Efectivamente, los organismos autónomos no forman parte de la tripartición de la estructura del Estado, sino que escapan de ellos sin una localización propia ¿Dónde están localizados? Dificilmente podríamos afirmar su ubicación, al ser una tarea que escapa de los propósitos del presente trabajo. Sin embargo, lo anterior no implica que no podamos asumir una determinada postura. Resulta claro el hecho de que toda doctrina, idea, pensamiento y teoría son creaciones del razonamiento humano. Por lo mismo, ninguna de sus formas es permanente. Si bien los teóricos clásicos acertaron en su momento y concibieron correctamente una división en la estructura del Estado, ello no implica que no se pueda modificar y por lo mismo crear una nueva. La división fue una aportación trascendental en la creación del Estado contemporáneo, pero la nueva sociedad exige ciertas variantes. Aun falta mucho por hacer, si bien tales organismos están reconocidos constitucionalmente, no así sus atribuciones. En comparación con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los organismos autónomos no cuentan con facultades expresas dentro del cuerpo de la Constitución, sino que su funcionamiento está regulado por leyes secundarias e reglamentarias. Por otra parte, la división de la estructura del Estado tuvo como una de sus finalidades el control del poder por el poder. En los verdaderos sistemas democráticos el Legislativo puede controlar al Ejecutivo, este a aquel y los dos por el Judicial. Por el contrario, los organismos autónomos aun carecen de esa facultad de control. Es cierto, tienen decisiones fundamentales pero sin la capacidad para controlar al Ejecutivo, al Legislativo y mucho menos al Judicial. Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que tales organismos se asemejan más a entidades de la Administración Pública Federal, de hecho sus atribuciones y facultades previstas en la legislación ordinaria son administrativas y no jurisdiccionales o legislativas. Sobre su ubicación, no podríamos afirmar que son un cuarto elemento del Estado, al no contar con las características mencionadas, tampoco podemos afirmar su pertenencia a Poder alguno, por lo tanto la pregunta sigue latente para mejores oportunidades.

realizan una serie de actos representando y actuando a nombre del Estado.

Para determinar con exactitud que los servidores del Instituto Federal Electoral son trabajadores al servicio del Estado, es necesario primero precisar lo que debe entenderse por Estado.

Sin lugar a dudas, el concepto de Estado, y por ende su definición, reviste su propia complejidad. Hoy, justo cuando la Teoría General del Estado parece haber perdido vigor, así como interés por su estudio, es necesario retomar el análisis de este importante sujeto del Derecho para demostrar que el Estado puede revestir o revelarse en muy distintas formas. "Entre los capítulos tradicionales de la teoría general del Estado se encuentran los tres "elementos del Estado": el pueblo, el poder, el territorio."²¹⁹ De la tríada solo nos importa, para los efectos del presente apartado, lo relativo al poder. El Estado encuentra su representación clásica a través de la tradicional división de poderes. "La distribución horizontal de las funciones del Estado equivale, por lo regular, a las clases principales de las atribuciones estatales de regulación: legislación, gobierno, administración y jurisdicción."²²⁰ La anterior clasificación corresponde a la división clásica que del poder se

²¹⁹ HABERLE, Peter. *El Estado Constitucional* (trad. Héctor Fix-Fierro), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 21. La teoría de Haberle incorpora un elemento adicional a la tríada de los elementos del Estado, la cultura. "Típicamente, en esta tríada (todavía) no tiene un lugar la "Constitución", y esto caracteriza a las teorías generales del Estado, pero también las hace cuestionables. Una teoría de la Constitución que merezca tal nombre tiene que buscar el modo de incorporar a la Constitución, en el sentido de que ésta sea, si no el "primer" elemento del Estado, al menos un elemento esencial. Dicho en términos concretos: la teoría de los elementos del Estado tiene que ser plenamente declinada (conjugada) a partir del citado elemento de la cultura. ..." *Ibidem*

²²⁰ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*, Portua, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, p. 92

hace, es decir, Legislativo (legislación), Ejecutivo (administración) y Judicial (jurisdicción). Para nosotros, el gobierno bien puede comprender a los tres ya mencionados. Sin embargo, en los actuales Estados modernos no solo existen estos tres órganos. Por el contrario, hay una gama enorme de órganos que actúan en nombre y representación de él.

Ejemplo claro son los organismos autónomos, elementos del estado que, sin formar parte de alguno de los poderes del Estado, realizan actividades a nombre de éste. Lo anterior es así, en virtud de la distribución de competencias existentes en el Estado que tienen principalmente una función ordenadora, así: "Para el desempeño de la función ordenadora y pacificadora, debe dotarse a los titulares de funciones estatales con "poder estatal": la facultad (en el marco de sus atribuciones) de regular obligatoriamente la conducta en esa comunidad y de forzar la conducta prescrita con los medios del poder, en caso extremo, aun con el empleo de la fuerza física."²²¹ "Así, pues, el Estado como persona jurídica, es un esquema de imputación. Éste se divide en una estructura de ámbitos de función, que son tareas delimitadas (*oficia* = deberes) y facultades de regulación (como la competencias legislativas del parlamento), que ejercen los "titulares" (*Inhaber*) de dichos ámbitos de función por cuenta de la persona jurídica, a la que tales actos le son atribuidos constructivamente..."²²²

²²¹ *Ibidem*, p. 52.

²²² *Ibidem*, p. 91.

Es claro que al Instituto Federal Electoral, prevista su existencia tanto en nuestra Ley Suprema como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuenta con atribuciones y competencias, así como del "poder estatal", para el desempeño de una función ordenadora, esto es, preparar y vigilar el procedimiento electoral. El Instituto Federal Electoral es un ámbito de función, toda vez que tiene tareas delimitadas y facultades de regulación, ejercidas por los titulares de la dependencia, esto es, Consejeros Electorales.

Por estas características podemos sostener, con certeza y sin duda alguna, que el Instituto Federal Electoral forma parte del Estado. ¿Por tal razón, se puede considerar a los servidores del Instituto Federal Electoral como trabajadores del Estado? Si, en virtud de que el precitado Instituto realiza una función estatal y para ello se sirve de personas que la auxilian al desarrollo de sus labores y que, por consecuencia necesaria, prestan su servicio en beneficio del Estado. ¿Por qué, entonces, no comprenderlos en el contenido mismo de la base "B" del artículo 123 constitucional?

Como lo citamos en el capítulo dos, el Tribunal Electoral ha considerado a las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral fuera del ordenamiento común o general de la citada base "B". Se refirió, así, de la siguiente forma:

RELACIONES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

DISPOSICIONES QUE LAS RIGEN.—El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, vigente a la fecha, por disposición del artículo décimo primero transitorio del decreto de reformas al primero de los ordenamientos mencionados, de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, regulan las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Federal Electoral. Desde una perspectiva constitucional, el artículo 123 es el que establece las relaciones típicas del derecho del trabajo. El apartado A de tal artículo prevé las relaciones laborales de los sujetos relacionados con los factores de producción, pues las leyes que sobre ese tema expide el Congreso de la Unión, rigen entre: ... los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos ...; a su vez, el apartado B del propio artículo constitucional se refiere a las relaciones jurídicas de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de algunas instituciones bancarias con sus servidores. El Instituto Federal Electoral no se sitúa en alguno de los supuestos mencionados por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, en tanto que ninguna base hay para considerar que constituye uno de los factores de producción ni que pertenece a los Poderes de la Unión ni al Gobierno del Distrito Federal, sino que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en términos

de lo dispuesto por la fracción III del artículo 41 constitucional. Además, en conformidad con esta disposición, las relaciones de trabajo de los servidores del referido instituto se rigen por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral a la fecha vigente; de ahí que ante la regla general establecida en el artículo 123 y la regla específica contenida en el artículo 41, fracción III, ambos de la Constitución federal, resulta aplicable esta última, con la salvedad a que se refieren los artículos 172, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en la técnica de la aplicación de la ley, lo específico priva sobre lo genérico, principio general de derecho que se invoca en términos del artículo 2o., párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²²³

Esta tesis denota una característica peculiar. Para los Magistrados del Tribunal Electoral, las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral se rigen, especialmente, por lo contenido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral del mismo organismo autónomo. ¿Cuál es la pregunta que surge necesariamente? Muy sencillo: ¿cuál

²²³ Revista Justicia Electoral 1998, suplemento 2, páginas 22-23. Sala Superior, tesis S31AJ/9798 y Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 209-210

es la directriz, guía o norma orientadora de las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral? Conforme al criterio adoptado por el Tribunal Electoral, no existe criterio constitucional que norme las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral, toda vez que los organismos autónomos no están comprendidos en la base “A” o “B” del artículo 123 constitucional.

Sin embargo, el Tribunal Electoral nuevamente erró. Admitamos por un momento que los organismos autónomos, no están comprendidos dentro de la base “B” del artículo 123 constitucional, normatividad reguladora de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, y por ello no le son aplicables tales preceptos. Si es así, ¿podemos afirmar que los trabajadores del Instituto Federal Electoral, al ser éste un organismo autónomo, no son trabajadores al servicio del Estado? Desde luego que no. Entonces ¿por qué el Tribunal Electoral niega tal calidad?

Debemos entender que, si bien es cierto que textualmente no se hace referencia de los organismos autónomos en la base “B” del artículo 123 constitucional, también lo es que los trabajadores de dicho organismo realizan funciones estatales, en virtud de la distribución de competencias, facultades y funciones que estatalmente se hace. Además, el hecho de que no esté constitucionalmente previsto tal situación, no es impedimento para que los trabajadores del Instituto Federal Electoral encuentren una base constitucional para regular sus relaciones laborales.

“Es ampliamente aceptado por los tratadistas del derecho que el procedimiento consuetudinario constituye un método de producción jurídica. Precisamente al resultado de este procedimiento normativo de creación se ha denominado ‘costumbre’...;”²²⁴ De tal suerte, si bien nuestra Constitución contempla una serie de normas reguladoras del trabajo, también es cierto que dichas normas se han ido arraigando en nuestro sistema jurídico y social generando, así, conductas humanas consideradas ya como costumbre, modificando con ello el derecho constitucional escrito. “En efecto, tomando en cuenta que la ‘constitución escrita’ no puede prever todos los casos presentes y futuros, es ampliamente aceptado que el derecho constitucional puede integrarse por normas consuetudinarias que no figuren de manera expresa, ni implícita, en la “constitución escrita”, sin que tampoco pueda ser deducidas de su texto por alguna interpretación posible. Estas normas [...] son establecidas por las practicas adoptadas persistentemente por los órganos públicos mas importantes, llegando a constituir el derecho que regulan las relaciones entre los mismos.”²²⁵ En este sentido, cabe destacar que todos los organismos públicos, es decir, entes que forman parte del Estado, han aceptado, no solo por mandato constitucional sino también por el arraigo psicológico de los trabajadores, las condiciones laborales establecidas en nuestro ordenamiento fundamental, en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a pesar de que la mayor parte de los trabajadores no conozcan cual es el fundamento o regulación esencial de las relaciones de trabajo, ni cuales son las

²²⁴ OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús *El Derecho Constitucional Consuetudinario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 9

²²⁵ *Ibidem*, p. 89-90

leyes secundarias que reglamentan tales preceptos fundamentales. Sin embargo, todos ellos saben cuales son sus derechos mínimos aún sin saber, posiblemente, que ley otorga los mismos.

¿Por qué, entonces, las condiciones laborales de los organismos electorales de la Federación, tienen que ser diferentes a lo que comúnmente y por costumbre se conocen y aplican? No encontramos razón alguna justificable para tal regulación. Nuestra historia jurídica, en especial la regulación de las relaciones laborales, nuestro tema de interés, ha sido imperfecta. Existen una serie de regímenes laborales contemplados actualmente en nuestro sistema jurídico,²²⁶ a los cuales se puede agregar, perfectamente y sin lugar a dudas, los relativos a las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral y las del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, complicando con ello aún más la pulverización y anarquía que en materia del trabajo se refiere, toda vez que no existe uniformidad jurídica, siendo tal clasificación un severo problema al obedecer a criterios no jurídicos sino estrictamente políticos.

²²⁶ Hay dos regímenes principales: a) El régimen general del apartado "A" y b) los regímenes especiales de trabajo, que son: 1. Régimen aplicable a los trabajadores que le prestan servicios a los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal, 2. Régimen aplicable a los trabajadores que le prestan servicios a los gobiernos de los Estados; 3. Régimen aplicable que le prestan servicios a los municipios, 4. Régimen aplicable a los Militares, Marinos, Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública y Personal del Servicio Exterior; 5. Régimen aplicable a los trabajadores del Banco Central y Entidades de la Administración Pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano; 6. Régimen aplicable a los trabajadores de las Universidades e Instituciones de Educación Superior, a las que la Ley otorgue autonomía; 7. Régimen aplicable a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados (CFE - IMSS - LUZ Y FUERZA - PEMEX- FERRONALES - CONASUPO) GÓMEZ MONTERO, Armando, *La pulverización del régimen jurídico del trabajo en México*, en México, su realidad laboral a finales del siglo XX. Análisis Laboral Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 99-106

¿Por qué estos servidores públicos, los del Instituto Federal Electoral sobretodo, no están comprendidos en la base "B" del artículo 123 constitucional? Simplemente por darles una regulación especial, de la cual no hay una razón lógica para ello, pues todos los trabajadores al servicio del Estado realizan funciones propias de éste, sin que nada los diferencie entre sí. El único régimen que podemos entender en su especialidad, principalmente por cuestiones de seguridad nacional y defensa de nuestro país, es el relativo a los miembros de las fuerzas armadas y miembros de la marina, así como los cuerpos de seguridad, toda vez que la naturaleza de estas funciones implican la protección, seguridad y tranquilidad de los pobladores de la nación y, por ende, un régimen de disciplina mayor en comparación con los demás regímenes. Los trabajadores del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dejando aun lado las cuestiones políticas, no cumplen una función que por su naturaleza pueda poner en peligro la tranquilidad y seguridad del país. Los procedimientos electorales implican, como toda función del Estado, cierta importancia, pero no en el grado ostentado por los cuerpos de seguridad.

Estas son las razones sustentadoras del por qué el Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a la regulación de sus relaciones laborales, no deben incorporar un régimen laboral nuevo, pues quedo demostrado el hecho de la sujeción de estos organismos a la base "B" del artículo 123 constitucional.

3.5 La inconstitucionalidad del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. La naturaleza jurídica de dicho ordenamiento

Tal como se habrá observado, el desarrollo del presente capítulo responde a las inquietudes normativas referentes, principalmente, a las deficiencias de las normas jurídicas reguladoras de las relaciones laborales de los órganos electorales. En su oportunidad estudiamos cada uno de los pormenores, sin embargo, falta profundizar en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el más claro ejemplo de la inconstitucionalidad e ilegalidad en la regulación jurídica de las mencionadas relaciones laborales.

En un primer término debemos precisar lo que por *inconstitucional e ilegalidad* se entiende. Estos casos implican, necesariamente, conflictos normativos. "..., dentro de uno y el mismo orden jurídico son posibles conflictos de normas y este caso no es raro: conflictos entre una norma jurídica superior y una norma jurídica de grado inferior, como entre la constitución que prohíbe cualquier restricción a la libertad religiosa y una ley que prohíbe el ejercicio público de una religión determinada; este es el caso de la así llamada *ley inconstitucional*..."²²⁷ Así, lo inconstitucional será todo acto, resolución

²²⁷ KEI SEN, Hans *Derecho y Lógica*, Cuadernos de Crítica 6, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 13

o ley que, de una o de otra forma, contravenga lo establecido en la Constitución²²⁸ de un Estado cualesquiera. Para el tema de interés, es decir, la regulación de las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral, podemos decir lo siguiente: Conforme al criterio de inconstitucional adoptado, el ordenamiento jurídico que tiene por finalidad regular las relaciones laborales, lo constituye un cuerpo jurídico emanado del Congreso de la Unión, en este caso, a saber: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al ser ésta la ley electoral aludida por la propia Carta Fundamental. Es decir, toda regulación laboral para el Instituto en comento debe provenir de un acto del Congreso de la Unión, ya que las relaciones laborales del Instituto deben estar previstas en una ley. Sin embargo, ¿cuál es el problema? Como se analizó en su oportunidad, la regulación contemplada en el Código Electoral resulta ineficiente, pobre, raquítica e insuficiente, dejando o, mejor dicho, delegando al Estatuto del Servicio Profesional Electoral la regulación laboral restante. ¿Por qué, entonces, es inconstitucional el citado Código? A nuestro punto de vista, por dos razones importantes:

- a) No cumple con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever pobremente como se

²²⁸ Si bien, por inconstitucional se entiende generalmente una contravención a la norma suprema, debemos destacar que para algunos autores, lo inconstitucional significa siguiente: "Una ley es inconstitucional cuando carece de apoyo en el texto de la Constitución; en otras palabras, cuando el Congreso que la expide no tiene atribución en la norma suprema para hacerlo [...] Una ley es anticonstitucional cuando el texto de ésta choca con el de la Carta Magna, es decir, si alguno de los mandatos de la ley es contrario o contradice uno o varios de los de la ley suprema." NAVA FIGUEROA, *op. cit.*, pp. 74-75. Sin embargo, aunque lo inconstitucional y lo anticonstitucional puedan significar sentidos diferentes, consideramos inconstitucional toda contravención, en el sentido general de la palabra, que se haga de la Constitución.

regularan las relaciones laborales del órgano administrativo electoral,²²⁹ y

- b) Por delegar una facultad legislativa, sin estar autorizado para ello. Esto es así, en virtud de lo establecido en el artículo 169 del Código Electoral, al prever lo siguiente:

ARTÍCULO 169

1. El Estatuto deberá establecer las normas para:
 - a) Definir los niveles o rangos de cada Cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso;
 - b) Formar el Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral;
 - c) El reclutamiento y selección de los funcionarios y técnicos que accederán a los Cuerpos;
 - d) Otorgar la titularidad en un nivel o rango de un Cuerpo o Rama y para el nombramiento en un cargo o puesto;
 - e) La formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento;
 - f) Los sistemas de ascenso, movimientos a los cargos o puestos y para la aplicación de sanciones administrativas o remociones.

²²⁹ Puede recordarse perfectamente tal normatividad, pues en su conjunto solo comprende seis artículos, los cuales resultan insuficientes si se compara con las demás leyes laborales de nuestro sistema jurídico (*Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*), al observarse con claridad que el Código Electoral es omiso en varias situaciones si previstas en los otros ordenamientos. Si aceptamos como válido la tesis del Tribunal Electoral (*vid supra*), donde se establece que el Código Electoral y el Estatuto Profesional Electoral son los ordenamientos rectores de las relaciones laborales del organismo, debemos admitir, también, que los trabajadores del organismo se encuentran desprotegidos en todos los sentidos, al no contemplarse en la ley derechos mínimos laborales para la defensa, protección y salvaguarda del trabajo. Por esta razón, consideramos que, en realidad, las relaciones laborales del Instituto pueden comprender los derechos mínimos de la base "B" del artículo 123 constitucional.

Los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento;

- g) Contratación de prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales; y
- h) Las demás necesarias para la organización y buen funcionamiento del Instituto Federal Electoral.

2. Asimismo el Estatuto deberá contener las siguientes normas:

- a) Duración de la jornada de trabajo;
- b) Días de descanso;
- c) Períodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional;
- d) Permisos y licencias;
- e) Régimen contractual de los servidores electorales;
- f) Ayuda para gastos de defunción;
- g) Medidas disciplinarias; y
- h) Causales de destitución.

Cada uno de estos conceptos debieron ser preceptuados por la ley electoral, ya que son elementos esenciales, a pesar de que algunos no se contemplan, para regular las relaciones laborales del Instituto. Como puede observarse, la Constitución es imperativa al señalar que la ley electoral regulará las relaciones laborales del Instituto, anteponiéndolo al Estatuto que el Consejo General apruebe para tal efecto, pues se entiende perfectamente la jerarquía de la ley por encima de este último. Si la Constitución ordena que la ley electoral regule las relaciones laborales, debe ser este cuerpo normativo quien

se encargue de tal situación, estableciendo una serie de normas propias de toda relación de trabajo, no como el caso en comento, delegar al Estatuto dicha normatividad.

Por otra parte, la ilegalidad podemos definirla, siguiendo los mismos términos de la inconstitucionalidad como: un conflicto normativo entre una norma jurídica superior (ley) y una norma jurídica inferior (decreto, reglamento, circular, etcétera) que contravenga lo dispuesto por el ordenamiento emanado del Congreso, en forma de ley. Esto es importante para analizar lo relativo al Estatuto del Servicio Profesional Electoral. El primer paso a determinar se refiere a la naturaleza jurídica de tal ordenamiento, lo cual lo podemos hacer mediante un sistema de exclusión.

En los ámbitos de los Poderes Federales, es decir, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, existen una serie de actos característicos de cada uno de ellos, que corresponden, en la mayor parte de las ocasiones con la función propia a desempeñar por cada uno de ellos. Así, el Poder Legislativo legisla, es decir, *crea leyes* para regular las conductas y hechos que se presenten en la vida cotidiana de la comunidad, a efecto de preservar el orden entre los miembros de la misma. Así, observa la realidad y trata de regularla por medio de normas jurídicas que son, finalmente, los elementos esenciales de toda ley. Por su parte, el Poder Judicial tiene como misión la solución de los problemas planteados ante él. Para ello, aplica la ley dictada por el Poder Legislativo al caso concreto y, una vez realizado todo el procedimiento correspondiente, dictar una *resolución* que dirima o

resuelva el conflicto. A su vez, el Ejecutivo también actúa de acuerdo a sus competencias y atribuciones, emitiendo y realizando una serie de actos administrativos.

Cada uno de ellos puede emitir normas generales que, sin ser exclusivas de alguno, reglamentan diversos aspectos, como bien puede ser su organización, sus condiciones de trabajo o requisitos para la realización de un trámite.²³⁰ El Reglamento es un cuerpo jurídico de este tipo, definiéndose como "un acto general, abstracto, obligatorio y coercible que provee a la aplicación de la ley del órgano legislativo."²³¹ Las características del reglamento son exactamente las mismas que los de la ley, al ser un cuerpo normativo de carácter general, abstracto, obligatorio y coercible; solo que se distingue por dos situaciones especiales:

- a) La función del reglamento es proveer la ley, es decir, facilitar la aplicación de la misma. Por lo tanto, solo puede facilitar su aplicación cuando la misma ley prevé una determinada institución jurídica; y
- b) Su imposibilidad para ir más allá de lo establecido en la ley, es decir, no puede regular, esto es, contener normas jurídicas que, en principio, no estén contempladas en la legislación, toda vez

²³⁰ Tal es el caso de los *reglamentos*, a los que "[...] denominamos en plural porque de lo contrario parecería uno solo. Ciertamente el más conocido es el que expide el presidente de la República, pero los hacen el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, los presidentes de los municipios y hasta los organismos descentralizados y desconcentrados federales y locales." NAVA NEGRETIC, *op. cit.*, p. 81

²³¹ *Ibidem*, pp. 82-83

que conforme al orden jurídico una norma inferior no puede estar por encima de una norma superior.

Para el caso del Instituto, si bien no forma parte de alguno de los Poderes de la Unión, eso no impide que, por una o por otra razón, no pueda emitir una serie de normas jurídicas de generales, abstractas, obligatorias y coercibles que, sin ser una ley, son parte del orden jurídico nacional en forma de reglamentos.²³² Tal es el caso del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, un *reglamento* emitido por el propio organismo administrativo electoral. Como bien sabemos, tal Instituto no cuenta con las atribuciones para crear una ley, mucho menos una sentencia²³³ propia del Poder Judicial. Sin embargo, dicho Estatuto se creó con el propósito de facilitar la aplicación de la ley, pero va más allá de lo establecido por esta última.

Si observamos con atención lo contenido en el Estatuto de referencia, podremos observar que en su cuerpo se contemplan aspectos que van más allá de lo preceptuado por el Código Electoral, toda vez que tal ordenamiento tiene una normatividad deficiente en cuanto al derecho laboral-electoral. En esto radica, esencialmente, la ilegalidad del

²³² Algunos de estos reglamentos son: a) Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información; b) Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral; c) Reglamento de Sesiones del Consejo General; d) Reglamento de Sesiones de la Junta General Ejecutiva; e) Reglamento para el Financiamiento Público para las Agrupaciones Políticas Nacionales; etcétera

²³³ Si bien el Instituto Federal Electoral, puede emitir resoluciones de ciertos tipos de asuntos, estas no son de carácter jurisdiccional sino eminentemente administrativos, toda vez que comienzan con un acto administrativo y concluyen con otro acto del mismo tipo. Además, el procedimiento administrativo llevado a cabo por el Instituto no implica una relación procesal, es decir, entre un actor, un demandado y un tercero imparcial y ajeno al conflicto, comúnmente denominado juez.

Estatuto, es decir, ser formal y materialmente un reglamento y preceptuar mucho más de lo permitido por la ley.

En un momento dado puede decirse que el Código Electoral permite al Estatuto reglamentar más allá de su propio contenido, pero debemos recordar que dicha situación es inconstitucional de origen, pues no está autorizado tanto el legislador ordinario como la propia ley, para delegar facultades a un ordenamiento de menor jerarquía como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. No cabe duda que el reglamento de referencia está autorizado para regular las relaciones laborales del Instituto, pero solo aquello en lo que permita facilitar la aplicación de la ley electoral en lo tocante de la materia laboral-electoral, porque el hecho de estar contemplado en la Constitución, no implica la posibilidad de vulnerar todo el sistema jurídico y la violación a la jerarquía normativa del propio sistema.

El texto del Código Electoral es amplio, extenso y con un gran contenido de artículos y hacerlo más grande, con una regulación laboral para los trabajadores del Instituto, tal vez haría menos práctica su aplicación. sin embargo no debemos olvidar que la propia Constitución ordena a la ley electoral regular todo lo relativo a los servidores del Instituto, situación incumplida aún.

Para el caso en estudio, no pretendemos la creación de una ley propia encargada de regular las relaciones laborales del Instituto Federal

Electoral, sino la incorporación en la ley electoral de las normas jurídicas necesarias para tal efecto.

Es claro que el Estatuto preceptúa, si bien no adecuadamente, dichas relaciones de trabajo, no es el cuerpo jurídico principal encargado de ello. Tal y como se advirtió, el Estatuto tiene por naturaleza jurídica el ser un reglamento, siendo su finalidad facilitar la aplicación de la materia laboral-electoral contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y no, como realmente acontece, que sea este cuerpo jurídico el principal regulador de la materia laboral-electoral, estableciendo hipótesis no contempladas en la propia legislación electoral.

Además, recordemos que tal Estatuto lo aprueba el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por lo tanto es el propio Instituto quien regula sus relaciones laborales y no el legislador ordinario, a quien finalmente encomendó el Congreso para preceptuar en el Código Electoral la regulación atinente de las relaciones laborales del Instituto. Tales hechos demuestran tanto la inconstitucionalidad del Código Electoral así como la ilegalidad del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, constituyendo ello en serias violaciones a los derechos laborales de los servidores del Instituto, ya que no existe una normatividad adecuada y coherente al sistema jurídico del país, aplicable a dichos servidores públicos.

3.6 El Juicio de Garantías y las sentencias laborales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Garantías individuales y sociales, ambos protegidos por la joya del sistema jurídico mexicano: el juicio de garantías o el juicio de amparo. Esta institución, eminentemente nacional, ha servido de ejemplo para otros países en cuanto a la tutela de las garantías individuales y sociales se refiere, fungiendo como verdadero protector de este tipo de derechos fundamentales. La justicia federal, representada a través del Poder Judicial, es el encargado de conocer del amparo, en sus dos modalidades: directo (Tribunales Colegiados de Circuito) e indirecto (Juzgados de Distrito)

Los derechos laborales, integrantes de las garantías sociales otorgadas por nuestra Constitución, son protegidos por el juicio de garantías, sin constituir una excepción para que los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito puedan conocer de los actos y resoluciones de la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje, así como de los actos o resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Toda trasgresión de los derechos sociales, llevada a cabo por estas autoridades, son impugnables vía amparo, con la finalidad de restituir al gobernado en el pleno goce la garantía violada.

Sin embargo, el problema a tratar en el presente apartado es el relativo a las sentencias laborales del Tribunal Electoral y la posibilidad

de impugnarlas vía amparo. La cuestión es, entonces, ¿qué debe entenderse por definitividad e inatacable de las resoluciones del Tribunal Electoral?, y si éstas son solo aplicables a las sentencias electorales o también a las de índole laboral.

Desde luego, el punto de vista a combatir es el pronunciado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, quien ha emitido esta opinión al respecto:

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 , 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.**²³⁴

Por nuestra parte, no podemos aceptar este criterio. Nuevamente debemos advertir el error incurrido por la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal, adoptando solo un criterio gramatical para interpretar el artículo 99 constitucional, en la parte relativa a la definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones, es decir, no tomó en cuenta en momento alguno el contexto histórico de la norma ni el carácter

²³⁴ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002. Tesis: 2ª XXVI/2002, Página. 433, Materia: Laboral, Tesis Aislada. Las negritas son mías.

especifico de ciertas resoluciones, como lo son las electorales, las cuales por su especialidad la Corte tiene impedimento para conocer y, por ello, se creó un órgano judicial especializado en la materia. Pero las resoluciones laborales del Tribunal, a pesar de que se trate de servidores electorales, en nada tiene que ver con el mencionado impedimento de origen.

Debemos entender que la Corte, y ya no el Poder Judicial, ha mantenido una postura ajena a los conflictos políticos, en los cuales lo jurídico corre el riesgo de verse mezclado y manchado por cuestiones no propias del Derecho. Pero, independientemente de tal situación, las resoluciones laborales emanadas del Tribunal Electoral en nada tienen que ver con cuestiones políticas. ¿Cuál es, entonces, el problema por el que el juicio de amparo es improcedente contra este tipo de resoluciones?

La Corte proporciona una respuesta pobre y falta de criterio jurídico. Su argumento consiste en lo siguiente: el Tribunal Electoral *tiene una conformación y una función de trascendencia social*, que resulta *innecesario* revisar la legalidad o constitucionalidad de sus actos por *un medio de control*, en este caso, el amparo. Es una lastima que nuestro máximo Tribunal de Justicia sostenga un criterio jurídicamente pobre y mediocre. En el transcurso de la presente tesis hemos demostrado que los trabajadores del Instituto Federal Electoral, así como los propios servidores del Tribunal de la materia, carecen de una verdadera legislación laboral que los proteja en sus derechos como servidores públicos. Nuestro máximo Tribunal otorga al órgano

jurisdiccional electoral una *calidad moral* que lo hace de *innegable credibilidad*, al grado de que por su enorme *trascendencia social*, no pueda estar sujeto a los medios de control constitucional.

Esto, sin lugar a dudas constituye un caso eminentemente ilógico. ¿Acaso no todas las instituciones públicas tienen una función social trascendente? Imaginemos la función que realiza el Poder Legislativo. Tiene como función esencial, para toda vida democrática, de convivencia y de orden en una comunidad, la relativa de crear leyes. Estos ordenamientos son los principales ordenadores de todo Estado, constituyendo así un Estado de derecho; y, sin embargo, los actos realizados por el Poder Legislativo son susceptibles de medios de control jurisdiccional y constitucional. Para tal efecto, existe la acción de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 105 de la Carta Fundamental, o el propio juicio de amparo.

De igual forma, el Poder Ejecutivo, encargado de *administrar* el Estado, desempeña una función social trascendente y, también, sus actos o resoluciones son impugnables, en caso de intromisión de competencias, por medio de la controversia constitucional y, por violación a las garantías individuales, el juicio de garantías. Los medios de control constitucional tienen como fin el cabal cumplimiento de las funciones estatales. “La garantía jurisdiccional de la Constitución -la justicia constitucional- es un elemento del sistema de los medios técnicos que tienen por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales. Estas funciones tienen en sí mismas un carácter jurídico: constituyen actos jurídicos. Son actos de creación de

derecho, esto es, normas jurídicas, o actos de ejecución de derecho creado; es decir, de normas jurídicas puestas."²³⁵ Todo acto de autoridad, salvo muy contados casos, son sujetos a medios de control tanto legales como constitucionales, no estando exento de ellos ninguna autoridad, por el mero hecho de contar con una conformación y una función social trascendente, ya que como lo advertimos la mayor parte de las autoridades (legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales) tienen estas características.

Además, al hablar de la competencia laboral del Tribunal Electoral, no hacemos alusión a resoluciones o actos eminentemente electorales, en los cuales los asuntos políticos están íntimamente vinculados y que, por lo tanto, por lo menos en nuestro sistema jurídico, dichos derechos subjetivos públicos, es decir, los políticos, no son reconocidos como garantías individuales, derivando así la improcedencia del juicio de amparo.

Por el contrario, las sentencias que dicta el Tribunal Electoral en materia laboral, tienen un trasfondo esencialmente de garantías sociales, que pueden ser tutelados y protegidos por el juicio de amparo. En su oportunidad observamos el problema principal, el cual no se encuentra en la Constitución General, al establecer ésta la competencia laboral del Tribunal, sino en el procedimiento por el cual se dirimen los conflictos laborales, tanto del propio órgano jurisdiccional como del Instituto Federal Electoral. Precisamente, el

²³⁵ K.F.L.SEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La Justicia Constitucional* (trad. Rolando Tamayo y Salmerán). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 19

problema está presente en la conformación del Tribunal Electoral, al ser todos ellos representantes, por un lado, de la parte patronal y, por otro, no contar con integrantes que representen los intereses de los trabajadores; y, para el caso de los conflictos laborales del Tribunal Electoral, la Comisión Substanciadora está conformada por dos representantes del patrón y por uno del sindicato, el cual no existe.

Acaso esto no es suficiente para que, por medio del juicio de amparo, se pueda conocer la constitucionalidad de las resoluciones laborales del Tribunal Electoral. Acaso esto no coloca en tela de juicio la propia *conformación*, así como la *función social trascendente*, del Tribunal Electoral. ¿Dónde está la justicia laboral proporcionada por el órgano judicial en comento?

Debemos dejar en claro que la palabra justicia, en su concepto y definición, encuentra un problema difícil de solucionar. El derecho y la justicia no son términos unívocos, por el contrario, su gran variedad de sentidos agrava el problema de su entendimiento. Sin embargo, tal vez podamos encontrar elementos comunes de su significado y concepción. En un primer punto, debemos dividir en dos las posibles formas de la justicia:

- a) En lo individual; y
- b) En lo social

La primera solo se entiende como una característica de las personas, es decir, una virtud no propia de todos los sujetos de una comunidad,

sino solo de algunos cuantos. La segunda, por el contrario, concierne a las instituciones de todo Estado, siendo solo ellas quienes la imparten en una comunidad determinada.²³⁶ Por lo tanto, para el presente apartado, nos ocuparemos de la justicia laboral que imparte el Tribunal Electoral, como institución social que es y forma parte del Estado mexicano.

Debemos entender por institución, tal y como lo expresa el propio Rawls, “[...] un sistema público de reglas que definen cargos y posiciones con sus derechos y deberes, poderes e inmunidades, etc. Estas reglas especifican ciertas formas de acción como permisibles otras como prohibidas; y establecen ciertas sanciones y garantías para cuando ocurren violaciones a las reglas. Como ejemplos de instituciones o de prácticas sociales más generales, podemos señalar los ritos y los juegos, procesos judiciales y parlamentos, mercados y sistemas de propiedad.”²³⁷ Es claro que para todas las funciones desempeñadas por el Tribunal Electoral cuenta con cargos y posiciones, derechos y deberes, poderes e inmunidades. Además, su característica más esencial es la relativa de llevar a cabo dos procesos judiciales, uno, para dirimir los conflictos electorales y, el otro, para resolver diferencias laborales. Como institución gubernamental, el

²³⁶ “[...] consideraré la justicia como una virtud propia de las instituciones sociales, o lo que denominaré prácticas [...] La justicia ha de entenderse, en su sentido habitual, como solo una de las muchas virtudes de las instituciones sociales, pues éstas pueden ser arcaicas, ineficientes, degradantes, o muchas otras cosas, sin ser injustas [...] Prestaré atención, por lo tanto, a aquel sentido usual de la justicia en el cual es cosa esencial la eliminación de distinciones arbitrarias y el establecimiento, dentro de la estructura de un práctica, de un equilibrio adecuado de pretensiones contrarias.” RAWLS, John *La justicia como imparcialidad*, Cuadernos de Crítica Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 6-7. “La justicia es ante todo, una característica posible pero no necesaria de un orden social. Solo secundariamente, una virtud del hombre; pues un hombre es justo cuando su conducta concuerda con un orden que es considerado justo.” KILSEN, Hans, *¿Qué es la justicia?*, Fontamara, México, 1997, p. 9

²³⁷ *Teoría de la Justicia* (trad. María Dolores González), Fondo de Cultura Económica, México, p. 62

órgano jurisdiccional en comento se caracteriza por su *imparcialidad* al momento de resolver los conflictos judiciales de índole electoral, es decir, los recursos y juicios que conoce los resuelve sin favoritismo de partido alguno, sancionando y otorgando la victoria electoral sin importar los colores, emblemas o ideologías de la institución política actora o demandada.

"[...] la imparcialidad [m]anifiestamente, es una virtud para aquellos que detentan posiciones oficiales..."²³⁸ Esto es, es una característica que deberían de tener todas las instituciones de un país, al ser estar quienes son consideradas *oficiales* dentro de la doctrina jurídica.²³⁹ En este sentido, el Tribunal Electoral si cumple con su característica imparcial en lo relativo a los procesos electorales de su competencia. Sin embargo, ¿podemos decir lo mismo de su competencia laboral? Desde nuestro punto de vista, dicha competencia quebranta su imparcialidad como institución.²⁴⁰

Pero, ¿qué debemos entender por *imparcialidad*? "La imparcialidad es la condición previa de la objetividad en los asuntos humanos. Debemos estar distanciados de nuestros agrados o desagradados personales y de nuestros intereses encubiertos para determinar en una situación dada 'cuál es la situación'. Subrayo aquí que la

²³⁸ BARRY, Brian *Teorías de la Justicia* (trad. Cecilia Hidalgo), Gedisa, Barcelona, 1995, p. 309

²³⁹ Cabe destacar lo siguiente: Para Rawls la imparcialidad no es una virtud, característica o elemento de las instituciones de un Estado. Por el contrario, la considera como un principio fundamental de las personas, consideradas estas en lo individual, es decir, en su carácter humano. RAWLS, John, *Teoría...*, p. 113. Sin embargo, debemos considerar que los dos argumentos encontrados, no necesariamente son antitéticos sino complementarios. Las instituciones de un Estado están conformados por individuos, los cuales para ser justos deben ser imparciales, al ser imparciales transmite dicha virtud a la propia institución en su actuar.

²⁴⁰ Cfr. LARENZ, Karl *Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica* (trad. Luis Díez Picazo), Civitas, Madrid, 1993, pp. 181 y ss.

imparcialidad en nuestros juicios presupone parcialidad hacia nuestras normas y reglas.”²⁴¹ Aquí, la imparcialidad es una condición y, en determinados autores, sinónimo de objetividad, es decir, una justicia no determinada por criterios subjetivos, particulares o relativos de cada una de las personas en lo individual. La imparcialidad representa criterios establecidos de actuar, para nuestro caso otorgados por el Derecho, respetados por las instituciones del Estado y por los individuos de la sociedad, no sujeta por la voluntad de quien la ejerce sino por los parámetros establecidos para ello. Así, una institución e individuo son imparciales en tanto son objetivos, esto es, no se dejan llevar por sus emociones, criterios personales, ideas, ideologías, pasiones, sentimientos o “sus verdades”, porque representarían aspectos puramente subjetivos. “La ‘imparcialidad’ no implica que uno no pueda proseguir sus intereses, no pueda gustar a unos y desagradar a otros, no pueda ser apasionado, celoso o envidioso, no pueda tener un ‘buen corazón’. Simplemente significa aplicar las mismas normas y reglas de forma consciente *independientemente* del interés personal y de la participación emocional (afectuosa y positiva o de otro tipo)”²⁴²

De acuerdo con estas concepciones de la justicia e imparcialidad, el Tribunal Electoral al resolver sus propios conflictos de trabajo no encuadra en la visión paradigmática de las virtudes en comento. “La importancia de hablar de ‘justicia como imparcialidad’ es que este enfoque, sea cual fuere su elaboración en detalle, implica que la gente

²⁴¹ HELLER, Agnes. *Más allá de la justicia*. Obras maestras del pensamiento contemporáneo. Planeta-Agostini. España, 1994. p. 24.

²⁴² *Ibidem*, p. 25

no debería mirar las cosas desde su propio punto de vista solamente, sino intentar encontrar una base de acuerdo que sea aceptable desde todos los puntos de vista.”²⁴³ El Tribunal Electoral no puede mirar, al resolver sus propios conflictos laborales, el punto de vista de su contraparte, ya que se encuentra vinculada al grado extremo, al ser el órgano judicial en comento la otra parte del conflicto. La imparcialidad debe ser una de las características comunes en todas las instituciones con poder de decisión. “Un tomador de decisiones imparcial es alguien que actúa ‘sin temores o favoritismos’ [...] Pero también significa la ausencia de desviaciones más sutiles de la objetividad: la imparcialidad excluye el favoritismo basado en la amistad, semejanza racial o de clase, entre otras cosas (*el precepto de que nadie debe ser juez de su propia causa encarna la precaución más obvia en contra de la parcialidad*)”²⁴⁴ Es claro el hecho: un Tribunal, o cualquier otro órgano del Estado, no puede ser imparcial y objetivo si sus intereses están en juego, es decir, son jueces de su propia causa.

Tal circunstancia acontece con el Tribunal Electoral. De acuerdo con el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VI de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores. Esto es, el Tribunal Electoral tiene una doble calidad en este tipo de asuntos: por un lado resuelve, en su carácter de juez y, por otro, es parte en su calidad de patrón demandado. ¿Cuál es el grado de imparcialidad y objetividad

²⁴³ BARRY Brian, *op. cit.* p. 24

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 308. Los corchetes y cursivas son mías

de la que puede presumir el Tribunal Electoral en este tipo de conflictos? ¿Realmente los magistrados que conforman el Tribunal Electoral podrán, en un determinado momento, dejar a un lado su calidad de patrón y reconocer o dar razón a un trabajador de sus derechos que reclama? ¿Acaso el trabajador no se encuentra en una situación de verdadera desventaja? Las dos partes, sin lugar a duda están en busca y miran sus propios intereses. Cada uno defenderá sus pretensiones, pero con la salvedad de que también es uno de ellos quien resuelve. Hasta el momento, tal y como lo hemos afirmado en el transcurso de la tesis, no sabemos porque se le dotó de esta facultad al Tribunal Electoral, cuando bien sus conflictos laborales pudieron haber sido resueltos por otra institución ajena, imparcial y objetiva en relación con los intereses en disputa.

También es de criticar la conformación de la Comisión Substanciadora del Tribunal Electoral. Como sabemos, dicho organismo del Tribunal está integrado, conforme a lo previsto por el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por un representante de la Sala Superior, quien la presidirá, otro de la Comisión de Administración y un tercero nombrado por el Sindicato de Trabajadores (el representante de la Comisión de Administración es nombrado por común acuerdo de los representantes del sindicato y de la Sala Superior) Esta conformación ¿no pone en tela de juicio la imparcialidad y objetividad de la Comisión Substanciadora, por el hecho de estar conformada por dos personas pertenecientes al Tribunal Electoral y una nula representación de los trabajadores, toda

vez que los mismos no están incorporados al Sindicato mencionado ni tener ellos el suyo propio?

Lo mismo acontece con los conflictos laborales del Instituto Federal Electoral. En nuestro sistema jurídico es común encontrar que los miembros de los tribunales laborales son representantes tanto del gobierno, del patrón y del trabajador. Pero esta situación no se presenta en la justicia laboral-electoral, pues los trabajadores del Instituto en comento carecen de representación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, por medio del cual pueda existir una representación tripartita y, así, los trabajadores encontrasen una igualdad de condiciones frente a la parte fuerte de la relación de trabajo, es decir, el Estado.

El juicio de amparo así, regresando a nuestro tópico principal de análisis, es perfectamente procedente contra este tipo de resoluciones ya que, en un principio, podemos dudar de la imparcialidad del Tribunal Electoral cuando dicta sus resoluciones, en las que violenta el artículo 99, párrafo último de la Constitución General y la base "B" del artículo 123 constitucional. El primero al establecer que las relaciones laborales del Tribunal Electoral se sujetaran a las disposiciones del Poder Judicial de la Federación, siendo una de ellas el relativo a un equilibrio de los tribunales del trabajo. El segundo, al prever en la base "B", fracción las garantías sociales otorgadas a los trabajadores para su protección ante la parte fuerte de la relación de trabajo: el patrón.

El actuar parcial del Tribunal puede considerarse como injusto.²⁴⁵ En todos los sistemas jurídicos se trata de evitar que la justicia sea impartida por intereses ajenos al derecho, siendo el propósito la mayor objetividad posible. Por ello “[...] se da preferencia al juez que no tiene ninguna conexión personal con las partes en el juicio, y que no se ve que tome partido en relación con las cuestiones que son objeto de disputa civil, pero que no obstante se interesará cuidadosamente por las cuestiones que están en juego [...] está tan íntimamente relacionado con la idea moderna sobre cual es el modo adecuado de administración de justicia que encarna el tipo de justicia que se espera del derecho.”²⁴⁶

Con estos antecedentes, volvemos a formular la pregunta ¿es posible el amparo para impugnar las sentencia laborales del Tribunal Electoral? Sí, por el hecho de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece una conformación de la Comisión Substanciadora que violenta la seguridad jurídica del trabajador, al no contar con un tribunal imparcial en sus decisiones.

Respecto a este último punto, es necesario definir los conceptos de ley electoral y ley laboral. Lo anterior es importante debido al control constitucional que sobre las leyes electorales existe a través de la acción de inconstitucional y, desde luego, para el juicio de amparo. No

²⁴⁵ “Cuando falta la imparcialidad de los tribunales que deciden sobre los casos en los que están implicados otras partes, los operadores independientes son sistemáticamente injustos y por lo tanto es una cuestión de justicia rectificativa que se les pueda pedir que se sometan al gobierno de los tribunales surgidos como resultado de un proceso voluntario.” CAMPBELL, Tom. *La justicia. Los principales debates contemporáneos* (trad. Silvia Álvarez). Gedisa, España, 2002, p. 75

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 44-45

queremos entrar en controversia respecto a la definición de ley, toda vez que implica entrar en un campo donde los propios grandes juristas no se han puesto de acuerdo. De igual forma advertimos, el estudio simultaneo de la ley electoral y la ley laboral con lo que se entiende por materia electoral y laboral, respectivamente.

Las normas jurídicas contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativas a la regulación laboral de los servidores del Instituto Federal Electoral, no tienen una calidad electoral como las demás normas de dicho cuerpo jurídico. Toda la normatividad laboral, sin importar en la legislación en que se halle, implica una serie de derechos sociales a favor de los trabajadores, por ello el contenido de dichas normas en las diferentes leyes son similares en cada caso. Lo mismo acontece con el Código Electoral y, por lo tanto, sus preceptos cuentan con un sentido social a través de los derechos que la misma otorga.

Dichos derechos son defendibles ante los tribunales, por ejemplo, el Tribunal Electoral. Sin embargo, al ser garantías individuales y sociales éstos gozan de la protección de nuestra máxima institución procesal, es decir, el juicio de amparo. De igual forma, los derechos laborales y la forma de dirimir los conflictos de los servidores del Tribunal Electoral, son derechos de indole estrictamente social. Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son los cuerpos jurídicos que regulan los derechos sociales de los trabajadores de dicho órgano jurisdiccional. Entonces, ¿si los cuerpos normativos en comento,

disponen o regulan una serie de derechos de índole social, por qué resulta improcedente el juicio de amparo para impugnar las resoluciones que “ponen fin” a tales conflictos de trabajo?

La respuesta dada consiste, fundamentalmente, en lo siguiente:

- a) es improcedente el juicio de amparo en virtud de que los derechos laborales de los trabajadores electorales, están en leyes electorales y el único medio para determinar su inconstitucionalidad es por medio de la acción de inconstitucionalidad; y
- b) es improcedente porque, de acuerdo a la fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías no procede contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

Respecto al primero de los puntos, “las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos

constitucionales.”²⁴⁷ Dicha acción de inconstitucionalidad tiene como propósito velar porque las leyes emanadas del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, no violente las disposiciones establecidas en la Constitución General de la República, evitando el quebrantamiento del orden jurídico nacional. De esta forma, todas las leyes del sistema jurídico mexicano están sujetas a un control por parte de la Suprema Corte de Justicia, órgano judicial con jurisdicción y competencia para conocer de dichos asuntos. Para presentar la demanda de acción de inconstitucionalidad se debe contar con la legitimación necesaria. El artículo 105, fracción II, establece quienes ostentan dicha legitimación para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, siendo los siguientes:

- a) Legisladores federales o locales, para controvertir leyes emanadas del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los Estados, respectivamente.
- b) El Procurador General de la República; y
- c) Los partidos políticos

Todas las leyes están sujetas al mismo procedimiento de control. Los partidos políticos cuentan con legitimación para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, solo en lo que respecta a las leyes electorales más no así para las demás leyes del sistema jurídico nacional. Es claro que, para impugnar la inconstitucionalidad de la materia laboral-electoral, contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el juicio de amparo resulta improcedente

²⁴⁷ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*. Porrúa, México, 1997. p. 119

pues el único medio para impugnar tales normas generales, por mandato constitucional del párrafo segundo, fracción II, del artículo 105 constitucional, es la prevista en la mencionada fracción. Además, los trabajadores o simples particulares no contarían con la legitimación necesaria para plantear la acción de inconstitucionalidad, ya que por mandato de la propia Ley Suprema, solo puede ejercitarse por los sujetos expresamente legitimados para ello, no estando en dichas hipótesis los simples ciudadanos. ¿Qué debe considerarse como ley electoral? A este respecto, el investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Joaquín Brage Camazano, establece de forma implícita que por ley electoral “deben considerarse normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito federal.”²⁴⁸

Como se puede observar, las leyes electorales deben implicar necesariamente lo conocido como materia electoral,²⁴⁹ sin embargo, las disposiciones laborales dispuestas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales en nada versan sobre el concepto de materia electoral establecido líneas arriba. Entonces, ¿cuál es el medio de defensa para que los ciudadanos o trabajadores

²⁴⁸ *La acción de inconstitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pp.143-144

²⁴⁹ Sobre dicho particular nos detendremos en las próximas líneas, demostrando con ello la procedencia del Juicio de Amparo en contra de las resoluciones laborales del Tribunal Electoral.

del Instituto Federal Electoral puedan impugnar la inconstitucionalidad de tales normas: solamente el juicio de amparo.

En el presente caso, las disposiciones laborales contenidas en el Código Electoral en nada se refieren sobre la elección de los representantes populares, por ello hace suponer la procedencia del juicio de amparo contra dichas normas generales, pues formal y materialmente no son leyes electorales.

Igual situación acontece con el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Como recordamos, la acción de inconstitucionalidad solo es procedente tratándose de leyes emanadas del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los Estados. “La legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad corresponde, en primer término, a las instancias legislativas, puesto que sólo procede contra una norma en sentido formal y material, es decir, contra una ley emanada del Congreso de la Unión, **y por lo tanto no procede contra otra disposición general como pudiera ser el caso de un reglamento que no tiene el carácter formal y material de ley**, puesto que deriva de la ley, la desarrolla, la detalla y no trae la incorporación innovadora de un orden jurídico nuevo.”²⁵⁰ Analizado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se determino en su momento la naturaleza jurídica de este ordenamiento, no siendo otro sino el de ser un mero reglamento. Por tal situación hace imposible impugnar dicho cuerpo

²⁵⁰ HAMDÁM AMAD, “La acción de inconstitucionalidad”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.) Colegiado de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Dececho Procesal Constitucional* Porrúa, México, 2001, p. 368. Las negritas son mías.

normativo por alguno de los medios de control constitucional (*esto es*, controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad), siendo solo plausible controvertir dicha normatividad laboral solo por medio del juicio de amparo.

Lo mismo acaece en lo relativo a la normatividad laboral de los servidores del Tribunal Electoral. Su regulación de trabajo específicamente se localiza en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, especialmente la sección 3ª, del capítulo IX, del Título Décimo Primero, relativo a las vacaciones, días inhábiles, renunciaciones, ausencias y licencias de los servidores del mencionado órgano judicial. Los trabajadores del Tribunal Electoral, al primer acto de aplicación de tales normas podrían promover el Juicio de Garantías, al no estar establecida dichos artículos en una ley electoral, formal y materialmente hablando. Existen diversas violaciones en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo referente a las garantías sociales de los trabajadores de dicho órgano judicial. Por ejemplo, lo relativo a las vacaciones: la Constitución General dispone, en la fracción III, base "B", del artículo 123, que los trabajadores gozaran de vacaciones, las cuales nunca serán menores de veinte días al año. Por otra parte, la citada Ley Orgánica, en el artículo 223, preceptúa la posibilidad de que los trabajadores del Tribunal no gocen de las vacaciones debidas, al disponer que los servidores públicos y empleados de la Sala Superior disfrutarán de dos periodos de vacaciones al año, **de acuerdo a las necesidades del servicio**. Eminentemente, la legislación secundaria va más allá de lo permitido por nuestro máximo ordenamiento jurídico, siendo con ello violatorio

de las garantías sociales de los trabajadores, por ello, es fundamento bastante para promover el juicio de garantías.

Otra clara violación de las garantías sociales de los trabajadores del Tribunal Electoral, es el referente al artículo 225, al disponer que los servidores del dicho cuerpo jurisdiccional estarán obligados a prestar sus servicios durante los horarios que señale la Comisión de Administración, tomando en cuenta que durante los procesos electorales, federales o locales, todos los días y horas son hábiles. Este artículo, de igual forma al anterior analizado, viola la fracción primera, base "B", del numeral 123 de la Constitución General, al establecer sin duda alguna cuales son las jornadas máximas de trabajo, sin que ninguna autoridad pueda cambiar tal situación. En este caso, la legislación secundaria permite a la Comisión de Administración establecer jornadas de trabajo, inclusive, superiores a las permitidas por la Constitución Federal, al darle un margen demasiado amplio para obligar a los empleados del Tribunal a prestar sus servicios. Nuevamente, sería procedente el juicio de garantías contra el primer acto de aplicación.

Misma situación se presenta con el artículo 226, de la multicitada Ley Orgánica, al disponer que durante los procesos electorales, no se pagarán horas extras; cuando la propio Carta Fundamental ordena que la jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. **Las que excedan serán extraordinarias y se pagaran con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario.** Ante dicha

contrariedad normativa, el juicio de garantías es evidentemente procedente para impugnar dicha normatividad, pues viola garantías sociales de los trabajadores electorales. La Ley Suprema de la Unión textualmente manifiesta que las horas extras, es decir, aquellas excedentes de la jornada máxima de labores, deberán considerarse como extraordinarias y por lo tanto deben pagarse con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio común. Además, en su momento también precisamos que las labores del Tribunal Electoral, esté o no en un proceso electoral, siempre rebasan la jornada máxima permitida, superando incluso el tiempo extraordinario de labores permitido.

Finalmente, solo para lo que respecta a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el órgano del Tribunal Electoral para substanciar los conflictos laborales de sus servidores cuenta con una composición inequitativa, dejando a dichos empleados públicos en una desventaja procesal frente a la demandada. El artículo 241 de la precitada ley establece: “La **Comisión Sustanciadora** en los conflictos laborales **se integrará por un representante de la Sala Superior**, quien la presidirá, **otro de la Comisión de Administración y un tercero nombrado por el Sindicato** de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Para el nombramiento del representante de la Comisión de Administración emitirán su opinión los representantes de la Sala Superior y del Sindicato...” Ni siquiera tal situación se presenta en la Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación, al establecerse en el artículo 154 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lo siguiente: La **Comisión**

Substanciadora se integrará con un **representante de la Suprema Corte** de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, **otro que nombrará el Sindicato** de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, **y un tercero, ajeno a uno y otro**, designado de común acuerdo por los mismos.” Como puede observarse, la Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación, se caracteriza por ser imparcial en su composición. Existe un representante de la propia Corte, así como uno de los trabajadores representados por medio de su Sindicato, además de un tercero ajeno designado por común acuerdo. Pero, por el contrario, la Comisión Substanciadora del Tribunal Electoral cuenta con una composición inequitativa, ya que hay dos representantes del mismo órgano judicial (el representante de la Sala Superior y el de la Comisión de Administración, órgano administrativo del Tribunal Electoral) y por un representante del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, el cual no representa los intereses de los servidores del organismo jurisdiccional en comento, al no estar incorporados tales trabajadores a dicho sindicato, así como tampoco tener una organización sindical que los represente para la defensa de sus intereses.

En cuanto al segundo de los puntos, es decir, lo referente a la improcedencia del amparo en virtud de lo establecido en la fracción VII, artículo 73, de la Ley de Amparo, relativo a las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral²⁵¹,

²⁵¹ A este respecto, la Suprema Corte del país ha emitido su opinión a través de una tesis aislada, siendo la siguiente:

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LEYES

cabe preguntar lo siguiente: ¿cuál es la interpretación correcta para este numeral? El problema central es el significado o definición de materia electoral. Desde nuestro punto de vista, la precitada fracción puede admitir dos posibles interpretaciones:

- a) Que se refiera exclusivamente a resoluciones o declaraciones en materia electoral; o
- b) Que se refiera a los mismos actos y resoluciones de autoridades electorales.

ELECTORALES QUE CONTENGAN NORMAS EN MATERIA DE TRABAJO O QUE SE REFIERAN A CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE DICHO ORGANO Y SUS SERVIDORES.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 99, fracción 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 solo 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 examinadas 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.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI. Junio de 2000. Tesis P LXXX/2000, Pagina: 27. Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis Aislada.

Sin embargo, no compartimos este criterio. La Corte asumió una postura incoherente con nuestra Constitución Política, al ser ésta eminentemente de carácter social y por la que se ha distinguido internacionalmente. Nuestro país se ha consolidado por ser un Estado social de derecho, es decir, un "estado constitucional comprometido con la *justicia social* [...] entonces el atributo "*social*" significa con mayor razón un recurso directo (*Durchgriff*) a los elementos de justicia (pre-estatales) como la compensación social, la ayuda para los débiles y su protección ("seguridad social") [...] así también la cláusula del Estado social fue una vía para la *integración de la clase trabajadora* en el Estado constitucional y el sistema parlamentario" HÄBERLE, Peter, *op. cit.*, p. 225. Es decir, la Corte, en un momento determinado, otorgó mayor importancia a la materia electoral y todas sus cuestiones derivadas, y no a la protección de los trabajadores como parte débiles de otra relación de trabajo. En este sentido, la Corte debe revalorar sus postura y comprometerse nuevamente con la ideología de un Estado social de derecho, admitiendo y resolviendo los juicios de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones laborales del Tribunal Electoral, toda vez que se resuelven cuestiones inherentes al propio Estado social de derecho, en donde la protección a las garantías sociales juega un papel importante

Nuestra postura se inclina, desde un principio, al inciso a). Lo anterior es así en virtud de que los organismos electorales, por lo menos los federales, no sólo realizan y emiten actos y resoluciones en materia electoral, sino también en materia laboral, en la cual los aspectos políticos no están en juego y si, por el contrario, los ámbitos estrictamente del derecho y garantías sociales. Una definición de materia electoral, a pesar de ser una rama jurídica en constante progreso y avance, no ha sido exactamente proporcionada por la doctrina ni por la ley ni por la jurisprudencia. También la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido definiciones de materia electoral, las cuales se encuentra en las siguientes tesis:

MATERIA ELECTORAL, CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracción I y II, 36, Fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81 y 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que **para los efectos de la acción de inconstitucionalidad**, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, **deben entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral**, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo

constitucional, **aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal**²⁵²

MATERIA ELECTORAL, PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VIGENTE Y SEGUIR COMO MÉTODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACIÓN JURÍDICA SISTEMÁTICA.

Para establecer una definición de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo El procedimiento más adecuado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto que en el pasado mediato y remoto es

²⁵² Novena Época, Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: F. CXXVI/95, Página: 237. Materia(s): Constitucional, Tesis Aislada

posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que **lo determinante es investigar que se entendía por materia electoral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el poder reformador de la Constitución introdujo en el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados con la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de ante mano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño en encontrar disposiciones gramaticales configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.**²⁵³

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO

En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la

²⁵³ Novena Época. Instancia Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995. Tesis: P. CXXVII/95. Página. 238. Materia(s): Constitucional, Tesis Aislada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia constitución, **se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de**

órganos administrativos para fines electorales, organización de elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.²⁵⁴

Estas definiciones de materia electoral, así como el método por el cual se puede precisar este concepto, son de verdad lamentables para nuestro sistema jurídico mexicano. El máximo órgano de justicia de la nación, y por ello garante del estado de derecho de la misma, no supo distinguir ni diferenciar la naturaleza de un determinado grupo de normas. Es cierto, todo aquello que comprenda aspectos para la preparación, realización y calificación de las elecciones debe considerarse como materia electoral, al comprender su definición

²⁵⁴ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: P. J. 25/99, Página: 255, Materia(s): Constitucional, Jurisprudencia

elementos propios relativos a la renovación de los cargos de elección popular. Sin embargo, considerar las normas laborales como electorales, solo por el hecho de estar contenidas en leyes de este último tipo, es un error garrafal. Supongamos, por tan solo un momento, que dichas normas son consideradas como electorales, cabría preguntar entonces ¿cuál es el medio de protección o defensa que tienen los trabajadores para controvertir dichas normas generales? Los partidos políticos, únicos legitimados en su momento para impugnar la constitucionalidad de dichas normas, nunca han mostrado ni mostraran interés por la situación jurídica de los trabajadores al servicio de los organismos electorales y, por ello mismo, nunca impugnaron la normatividad aplicable. Los partidos políticos viven ensimismados, su único interés es la lucha política y llegar al poder para permanecer en él. ¿Se interesarán realmente por los trabajadores electorales? Claro que no. Si admitimos que las normas laborales contenidas en leyes electorales revisten esta última calidad, debemos reconocer que se ha terminado o acabado con el Estado social de derecho, al dejar en un verdadero estado de indefensión los derechos y garantías sociales otorgados por nuestro máximo ordenamiento jurídico, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe destacar que los derechos sociales de los trabajadores, no son antitéticos a la regulación electoral, pues bien puede diferenciarse dichos campos del derecho y separarlos para la coherencia de nuestro sistema jurídico.

Por otro lado, las definiciones proporcionadas por los doctrinarios del derecho son más precisas, sin ser demasiado amplias de tal suerte

que engloben aspectos no electorales. Un primer acercamiento puede ser el siguiente: materia electoral “circunscrita al ámbito del derecho, es la regulación jurídica de la organización y realización de las elecciones, consideradas como función estatal [...] En esta materia quedan comprendidos grandes rubros, como son: los ciudadanos, individual y colectivamente considerados; las agrupaciones políticas; el deber derecho del sufragio; la geografía electoral; los sistemas electorales, la organización de los órganos electorales; el procedimiento electoral en sentido estricto, etcétera.”²⁵⁵ Para este mismo autor, unos años después de haber proporcionado la definición anterior, precisó lo siguiente: la materia electoral es “aquella encargada de regular las normas que regulan (*sic*) las características del sufragio; los derechos y obligaciones de los electores; las formas y métodos a través de los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes; los sistemas y formulas para convertir los votos en escaños; los derechos y obligaciones de los partidos políticos y sus candidatos; la integración y competencia de las autoridades electorales; el desarrollo de los comicios, los mecanismos de defensa legal de los actos y resoluciones, así como las infracciones, faltas y sanciones administrativas.”²⁵⁶ Finalmente, solo para seguir precisando y limitando la materia en estudio, “ [...] en los casos en los que la Constitución Política de la Nación o las leyes que de ella emanen,

²⁵⁵ GALVAN RIVERA Flavio “El principio de legalidad en materia electoral”, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pp. 679-680

²⁵⁶ Citado por NIETO Santiago *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003 p. 34

exijan el voto de los ciudadanos en elecciones populares para la designación de los titulares de los órganos públicos del Estado, las normas generales que regulen los procedimientos respectivos o sus actos de aplicación deben calificarse como materia electoral. Por lo tanto, la materia electoral comprende a todo tipo de normas o actos que tengan por objeto permitir la participación de los ciudadanos en elecciones populares encaminadas a la designación de los titulares de los órganos del Estado.²⁵⁷

Las anteriores definiciones tienen una característica común, útil para nuestros intereses, consistente en que todas se circunscriben a las elecciones, es decir, no van más allá de su campo de aplicación. Así, las cuestiones laborales de los trabajadores de los organismos electorales, no son consideradas para establecer la definición de materia electoral, simplemente por el hecho de que tales normas jurídicas en nada versan sobre las propias elecciones populares. Es decir, para todos los tratadistas es claro que la materia electoral solo se refiere a la renovación de los cargos populares y, por ello, podemos concluir que las relaciones laborales de los organismos electorales están enfocadas en la misma naturaleza de las demás relaciones y normas de trabajo. Si la materia electoral se refiere exclusivamente a las elecciones de un país, porque resulta improcedente el juicio de amparo en contra de las resoluciones laborales del Tribunal Electoral, si éstas en nada se pronuncian respecto al derecho de los ciudadanos

²⁵⁷ José Ramón Cossío Díaz y Luis Manuel Pérez de Acha. "El artículo 105 constitucional y el concepto de materia electoral", en *Lex*, publicación mensual, 3ª época, año I., Diciembre, 1995, número 6, p. 6

para votar, a la geografía electoral; a la preparación, vigilancia, desarrollo y calificación de las elecciones, *ei sit cetera*.

Finalmente, si la improcedencia del amparo en contra de las resoluciones laborales del Tribunal Electoral se deriva por la naturaleza de la autoridad que las realiza, cabría preguntarse si dicho órgano jurisdiccional al resolver este tipo de conflictos lo hace como autoridad electoral o como autoridad laboral. Esta postura en nada se parece a la teoría ya superada de la doble personalidad del Estado, es decir, tanto pública como privada dependiendo de cómo actúe y la legislación a la que este sujeto. Por el contrario, nuestro criterio está sustentado de la misma forma que definimos la materia electoral. Cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve un conflicto o diferencia laboral del Instituto Federal Electoral o del propio organismo jurisdiccional, no lo hace como autoridad electoral pues en nada resuelve conflictos electorales, es decir, en donde estén en juego algún cargo de elección popular, los derechos políticos de los ciudadanos, los derechos de los partidos políticos, la geografía electoral, las atribuciones y competencias así como la organización de las autoridades electorales y mucho menos todo lo relacionado a la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procedimientos electorales. Por el contrario, la materia que resuelve solo contempla los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones (Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), condiciones generales de trabajo, prestaciones laborales y toda aquella que implique las relaciones de trabajo, en las cuales en nada intervienen las elecciones. Es necesario

precisar esto, el Tribunal no resuelve como organismo electoral sino como organismo laboral, dando pie a que sus resoluciones puedan ser impugnadas y combatidas por medio del juicio de amparo, garante de los derechos sociales otorgados por la Constitución, los cuales se ven directamente afectados e involucrados en los procesos laborales que conoce el órgano judicial en comento. Nuestra premisa es sencilla: si en los procesos laborales que conoce el Tribunal Electoral están en juego derechos y garantías sociales de los trabajadores, y si el juicio de amparo es un medio de control constitucional de actos y resoluciones que afecten dichos derechos, entre otros, la conclusión necesaria es que el juicio de amparo debiera proceder contra tales sentencias. En cuanto a la definitividad e inatacabilidad de dichas resoluciones, esto solo es posible tratándose de autoridades electorales más no de autoridades laborales, como también lo es el citado Tribunal.

Incluso, tal distinción ya fue realizada en fechas más recientes por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la siguiente jurisprudencia:

**TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.
LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN
CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN
ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO
FEDERAL Y SUS SERVIDORES, SI BIEN SON
DEFINITIVAS E INATACABLES EN LA VIA**

ORDINARIA, PUEDEN SER COMBATIDAS POR MEDIO DEL JUICIO DE AMPARO

De lo dispuesto en los artículos 128 y 129, fracción V, del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y 227, fracciones I, inciso d) y II, inciso b), del Código Electoral del Distrito Federal, se desprende que las resoluciones que emita el Tribunal Electoral del Distrito federal en los conflictos laborales que surjan entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores, son definitivas e inatacables, lo que supone la exclusión de cualquier medio de defensa ordinario que las modifique o revoque. Sin embargo, los artículos 116, fracción IV, incisos b) a i) y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al referirse a las autoridades electorales del Distrito Federal, establecen que éstas, en el ejercicio de la función electoral, deben apegarse a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia y que gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, pero no prevén que sus resoluciones en materia laboral sean definitivas e inatacables. En ese sentido, toda vez que el juicio de amparo es un medio de control que establecen los artículos 103 y 107 de la Constitución federal y su ley reglamentaria, las leyes ordinarias no pueden instituir excepciones a su procedencia; por lo tanto, las resoluciones que pronuncie el referido tribunal en los

conflictos laborales que surjan entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores, si bien son inimpugnables en la vía ordinaria, pueden ser combatidas mediante el juicio de garantías. **En ese tenor es evidente que cuando el Tribunal Electoral del Distrito Federal emita resoluciones que no corresponde propiamente a la materia propiamente electoral, como son las relativas a los conflictos laborales que surjan entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores, el amparo que se promueva en contra de esas resoluciones sí es procedente.**²⁵⁸

La citada jurisprudencia es importante por dos importantes razones:

- a) La fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, establece que el juicio de garantías es improcedente contra de las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral; sin embargo, no distingue si se trata de autoridades federales o locales: donde la ley no distingue no tenemos porque distinguir. Es claro que el Tribunal Electoral del Distrito Federal reviste autoridad electoral, lo que haría improcedente el Juicio de Amparo, pero a pesar de ello dicho juicio sí es procedente en virtud de tal jurisprudencia. En nuestro sistema jurídico, en cada uno de los Estados federados, existen

²⁵⁸ Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, Septiembre de 2003, Iesis: 2ª J. 73 2003, Página: 579, Materia(s): Laboral, Jurisprudencia

una serie de organismos estatales de índole electoral, los cuales representan a las autoridades en la materia para cada entidad. Si la citada fracción fuera absoluta, tendríamos que reconocer en un determinado momento que el juicio de amparo es improcedente en contra de las resoluciones de cualquier autoridad electoral, sin importar si son federales o locales. Pero, por el contrario, tal fracción no es absoluta, demostrando con ello que la improcedencia del amparo no deriva de la naturaleza de la autoridad sino la naturaleza de la materia en la que se resuelve, la cual es eminentemente política.

- b) La segunda consiste en reconocer que las autoridades electorales, sean federales o locales, pueden emitir resoluciones no electorales. Es claro que tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como el Tribunal Electoral del Distrito Federal, son organismos jurisdiccionales electorales, con una competencia laboral para resolver los conflictos de trabajo de los Institutos Electorales respectivos, así como los suyos propios. Al momento de resolver emiten una resolución laboral **que no corresponde propiamente a la materia propiamente electoral**, es decir, se fija en la jurisprudencia un criterio que separa la naturaleza de los actos; ya que mientras que unas resoluciones son de carácter electoral otras corresponden a la materia laboral y por ello, por la naturaleza de la materia, del acto y de la resolución es posible hablar, en un determinado momento, de la procedencia del amparo en contra de resoluciones no electorales emitidas por organismos formalmente electorales pero materialmente laborales. Por ello,

el juicio de garantías debiera ser procedente para impugnar las resoluciones laborales del Tribunal Electoral Federal, pues ellas no corresponden propiamente a la materia electoral, en donde los aspectos políticos están en juego y en los que se desvincula a los demás órganos del Poder Judicial de la Federación para conocer de este tipo de asuntos; pero tratándose de resoluciones laborales, es evidente que los aspectos políticos no entran en dicho juego y si las garantías sociales de los trabajadores.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El derecho laboral electoral es la rama jurídica social encargada de regular las relaciones laborales entre los servidores públicos electorales y los organismos de la materia, así como aquellas que nazcan por las relaciones laborales que surjan entre los propios trabajadores y las suscitadas entre los propios organismos electorales; a fin de garantizar el pleno cumplimiento de los derechos laborales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con ello el profesionalismo con el que deben contar dichos organismos.

SEGUNDA: La evolución del organismo jurisdiccional electoral solo ha sido en aquellos aspectos en los cuales la materia política está fuertemente vinculada; sin embargo, las condiciones de trabajo y la materia laboral electoral han permanecido inmutables, o mejor dicho, sin los grandes cambios necesarios para garantizar el cabal cumplimiento y protección de los derechos laborales de sus servidores, lo cual ha originado que hasta la fecha se sigan conculcando cada uno de dichos derechos otorgados por nuestra Ley-Fundamental.

TERCERA: La profesionalización de los organismos electorales se ha producido de forma histórica; por ello, es necesario que dicha profesionalización no se considere de forma aislada, especial y diferente. Es cierto que los artículos 5, 41 y 99 constitucionales

establecen el profesionalismo de los mencionados institutos gubernamentales, lo cual resulta necesario para garantizar la democracia en los procedimientos electorales; sin embargo, la precitada profesionalización puede ser perfectamente acorde a lo regulado en el artículo 123 de la Carta Magna pues, en términos generales, este artículo puede ser considerado como fundamento constitucional de toda profesionalización de cualquier centro laboral.

CUARTA: Tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como el Instituto Federal Electoral han sufrido una evolución en la regulación de sus relaciones laborales. Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contiene el régimen laboral aplicable para los trabajadores de cada uno de los órganos electorales, siendo esto causa del proceso histórico al que se han visto expuestos dichos institutos, puesto que la materia laboral electoral no ha sido tema fundamental en las reformas realizadas en las diversas décadas de su existencia, prefiriendo siempre en todo tiempo las cuestiones político-electorales.

QUINTA: El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde el punto de vista puramente normativo, ha tenido una evolución favorable en sus aspectos orgánicos, estructurales y competenciales; sin embargo, los legisladores ordinarios, no han tenido éxito en lo que a regulación laboral se refiere.

Es a pesar de que son sólo dos los organismos electorales federales que existen actualmente, exclusivamente uno de ellos, el Instituto

Federal Electoral, cuenta efectivamente con un Derecho Laboral Electoral.

Lo anterior genera un problema evidente: lo heterogéneo de la regulación laboral de los dos organismos electorales federales. Para que el Tribunal Electoral pueda constituirse como un verdadero órgano jurisdiccional requiere dejar atrás la ausencia de una regulación laboral y por lo tanto hacerse de la normatividad necesaria en materia de trabajo, creándose así un verdadero derecho laboral electoral; cuyo nombre sólo hace alusión al organismo jurisdiccional donde se aplica, sin que implique una regulación especial de las relaciones laborales de los servidores públicos.

SEXTA: La mencionada regulación laboral debe tener como propósito, objetivo y finalidad principal el otorgamiento de los mínimos derechos laborales otorgados a cualquier otro trabajador.

No debemos olvidar que el Tribunal Electoral, al formar parte del Poder Judicial de la Federación, está sujeto a las mismas obligaciones laborales previstas en nuestro ordenamiento fundamental así como en las leyes secundarias. Sin embargo, la actual regulación de las relaciones laborales del aludido órgano jurisdiccional sitúan al mismo como una especie de "anexo" o "extensión" del Poder Judicial pero sin formar parte cabalmente de él.

Lo anterior se puede evidenciar en los preceptos laborales que regulan las relaciones laborales del Tribunal Electoral. Es evidente la situación

anómala y precaria de su normatividad laboral, al no considerar a sus trabajadores con los mínimos y mismos derechos otorgados a los demás servidores, funcionarios y empleados públicos del Poder Judicial. Así, los trabajadores del Tribunal Electoral son convertidos en trabajadores de "segunda clase", en comparación con los demás miembros de dicho Poder.

El otorgamiento de los derechos mínimos a los mencionados servidores públicos, en ningún momento pueden considerarse como una dádiva, obsequio, generosidad, merced o concesión de cualquier índole, sino debe interpretarse como un cumplimiento por parte del legislador ordinario de lo ordenado, imperado y prescrito en nuestra Ley Fundamental. Todo trabajador debe contar con una serie de derechos mínimos para su protección en las relaciones laborales, no siendo la excepción los trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SÉPTIMA: Uno de estos derechos mínimos es el relativo al derecho de asociación de los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, para la defensa, protección, estudio y preservación de los derechos otorgados por la Carta Magna del país, mediante la constitución de un sindicato.

Este tópico es uno de los más escabrosos pendientes de la reforma laboral electoral, ya que sería una disminución de las facultades o "poderes" del Tribunal Electoral sobre sus servidores. Como se precisó en el cuerpo de la presente tesis, el Tribunal Electoral está, tanto

constitucional como legalmente, confinado a una serie de competencias jurisdiccionales, por lo que sus facultades administrativas, por lo menos en materia laboral electoral, no están previstas y, por ende, no permitidas por el sistema jurídico mexicano. Así, el Tribunal Electoral en ningún momento puede intervenir administrativamente en la formación, creación y registro de un Sindicato de Trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al mismo tiempo, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que el registro de un sindicato no es constitutivo sino exclusivamente declarativo, resulta necesario que esto mismo sea expresado en la Constitución de la República, para que organismos como el Tribunal Electoral, abusando de la supuesta definitividad e inapelabilidad de sus resoluciones laborales, abuse de sus facultades y niegue, en un caso hipotético, el registro del sindicato de trabajadores del mencionado órgano jurisdiccional.

Los trabajadores del Tribunal Electoral deben de tomar conciencia de clase e interés por la defensa de sus derechos. Sólo así será posible conseguir paso a paso los mismos derechos con los que cuentan los demás servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. Una de sus primeras tareas consiste, por lo tanto, en la creación de un sindicato que defienda sus intereses y cuyo registro, independientemente de la autoridad competente para hacerlo, tenga efectos exclusivamente declarativos, pero no constitutivos. Con ello,

dichos servidores públicos contarán con un instrumento fuerte para avanzar en la conquista de sus derechos laborales.

OCTAVA: El propósito inmediato, en caso de la consolidación del Sindicato de Trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no es otro sino el establecimiento de las condiciones generales de trabajo por medio de la negociación colectiva.

A su vez, la Comisión de Administración del aludido Tribunal Electoral, en cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe emitir un Reglamento, o en su caso ampliar o adicionar el actual Reglamento Interior del Tribunal, para establecer en el límite de sus posibilidades y sin exceder a lo previsto en nuestra Carta Fundamental, las condiciones generales de trabajo, para no dejar en un vacío jurídico a sus servidores públicos.

La Constitución y la ley deben prever la regulación exacta de las relaciones de trabajo así como los derechos mínimos otorgados a los trabajadores del Tribunal Electoral; sin embargo, no resulta innecesario la expedición de un Reglamento Interior, al ser este documento donde de manera general se contemplan las condiciones generales de trabajo, las cuales no pueden quedar al arbitrio de la Comisión de Administración, ni mucho menos constituirse éste en legislador de las mismas. La negociación colectiva y las condiciones generales de trabajo deben constituirse en verdaderos instrumentos en beneficio de los trabajadores del Tribunal Electoral.

Las condiciones generales de trabajo, establecidas en un Reglamento Interior, son **complemento** normativo para el mejor **cumplimiento** de la Constitución y leyes secundarias, por ello en ningún momento deben dejar de estar presentes en centro de trabajo alguno y mucho menos ser creadas sin tomar en cuenta la opinión de las partes involucradas. No cabe duda que un acuerdo de las partes permitirá, en principio de cuentas, una satisfacción de las mismas y, secundariamente, un mejor trabajo y desarrollo de las propias actividades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

NOVENA: La especialización del Tribunal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, está en entredicho. No es posible que por una reminiscencia se conculquen los derechos laborales de los servidores públicos del mencionado órgano jurisdiccional. Deviene innecesario, argumentando una supuesta "autonomía funcional" que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una analogía con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conozca de sus propios conflictos electorales.

La historia juega un papel importante en la creación del Derecho, pero en ningún momento puede serlo sin la debida discusión ni mucho adoptar sus criterios por el simple transcurso del tiempo. Por el contrario, la sociedad, el sistema normativo, las circunstancias y las instituciones jurídicas evolucionan a cada momento, por ello siempre será necesario discutir si una regulación en particular sigue siendo vigente y coherente con la nueva realidad jurídica y social que se pretende implantar.

Para el caso del Tribunal Electoral, su competencia laboral no corresponde a la teórica, lógica ni jurídicamente a las circunstancias de su especialización. No podemos considerar al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional, ya que solo existe una y esa es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Efectivamente, tiene u ostenta una máxima jerarquía, pero limitada a un aspecto: la materia electoral. Por el contrario, la Corte Suprema de la Unión lo es en todas las materias y por ello es nuestra máxima autoridad jurisdiccional, no pudiendo estar sujeta a la jurisdicción de ningún otro órgano del Estado. A su vez, el Tribunal Electoral cuenta con una falsa jerarquía como máxima autoridad jurisdiccional. No lo es y por lo tanto sus decisiones, por lo menos las laborales, pueden perfectamente ser sujetas a revisión por medio de otro órgano, a saber: la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto por lo que hace al vigente sistema jurídico mexicano, sin que por el momento concluyamos al respecto sobre la permanencia de dicha competencia laboral.

Así, mientras al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no le sea derogada la competencia laboral jurisdiccional con que cuenta, no se constituirá efectivamente como un órgano del Poder Judicial especializado en la materia electoral, ya que seguirá existiendo una competencia no propia de su constitución y hasta el momento injusta para los servidores de ese organismo, al seguir existiendo la posibilidad de una conculcación en sus derechos y garantías individuales y sociales.

DÉCIMA: Por otra parte, el Instituto Federal Electoral cuenta con un régimen laboral anómalo. La explicación de lo anterior se haya en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, cuerpo normativo que, en lugar de la Constitución y de la legislación secundaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), regula de forma extensa las relaciones laborales de dicho organismo autónomo así como las condiciones generales de trabajo.

Dicho Estatuto y el régimen laboral que se aplica, no tienen fundamento constitucional previsto, desde luego, en nuestra Carta Fundamental. Al ordenar nuestro máximo cuerpo jurídico que sea la ley electoral la reguladora de las relaciones de trabajo del Instituto en comento, el Reglamento del que se ha hecho referencia no debe prever algo a lo que está imposibilitado para hacerlo.

No cabe duda que el régimen laboral aplicable para los trabajadores del Instituto es el contenido en la base "B" del artículo 123 constitucional, al ser éste el encargado de regular las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado. El Instituto Federal Electoral, al cumplir con misiones propias del Estado, pertenece a éste de manera indudable y por ello sus servidores lo son también de él, resultando aplicable el aludido artículo constitucional.

Sin importar el pesar del Instituto Federal Electoral, así como de otros doctrinarios opositores de esto, debemos concluir que la profesionalización de este organismo autónomo solo es posible si

efectivamente cuenta con un régimen constitucional aplicable, que no es otro sino el previsto en la base "B" del artículo 123 constitucional. Por ello, los magistrados electorales demuestran su ignorancia laboral al momento de emitir una tesis relevante en materia del trabajo, que dispone un vacío jurídico constitucional respecto de las relaciones laborales del Instituto. Demostrando al mismo tiempo la necesidad de que el Tribunal Electoral, no cuente de una competencia jurídica que desconoce y de la cual no se especializa, a saber: la laboral.

Esto mismo sirve para todos los demás organismos autónomos del país. Es cierto, en el artículo constitucional invocado en la presente conclusión, no está previsto que dichos organismos estén regulados por sus fracciones. Sin embargo por medio de una interpretación histórica es factible entender que los organismos autónomos no estaban contemplados en la estructura del Estado para los años '60, razón por la cual no se les incluye en la cabeza del numeral aludido.

Finalmente, varios artículos del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral son inconstitucionales, tal como se demostró en el desarrollo de la presente tesis.

DÉCIMA PRIMERA: Los derechos mínimos otorgados a los servidores del Instituto Federal Electoral, en términos generales, son acordes o pretender simular y cumplir lo dispuesto en nuestra Constitución Federal. Sin embargo, sigue estando latente saber con precisión cuál debe ser el régimen aplicable para estos servidores públicos.

Hasta el momento, la base constitucional de sus derechos laborales está en entredicho. Como nos pronunciamos en la conclusión anterior, nosotros consideramos que la base "B" del artículo 123 constitucional es aplicable para los trabajadores del organismo electoral administrativo autónomo. Sin embargo, resultará necesario precisar, como una de las posibles soluciones, que el mencionado artículo es aplicable para tales casos.

Por otra parte, a pesar de que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral contiene una gama de derechos a favor a los trabajadores de ese organismo, éstos aún son insuficientes, al no considerar los derechos principales de todo trabajador, entre ellos los relacionados al Derecho Colectivo del Trabajo. Aunado a la insuficiencia, la normatividad prevista en el aludido Estatuto deviene ineficiente, al no garantizar en todo momento la seguridad jurídica de los trabajadores en su empleo.

Uno de sus más terribles errores sigue siendo la pulverización de las regulaciones laborales. Nuestro sistema jurídico contiene una serie de leyes en materia de trabajo, para regular supuestas "clases especiales" de trabajo. El Estatuto en comento, no escapa de esta situación y prevé una distinción entre los trabajadores del mismo organismo autónomo, pulverizando con ello la ya compleja regulación laboral del país. Además, debemos considerar que todos los trabajadores lo son en virtud de la subordinación, por ello sin importar que sean de confianza o no, personal administrativo o no, todos están

sujetos y subordinados a las exigencias jurídicas de la relación de trabajo; siendo esta la característica principal para la igualdad de los trabajadores.

A su vez, el Estatuto necesita ser reformado para impedir la contratación de personal por medio del contrato de servicios profesionales, institución eminentemente civil y que en la mayoría de los casos es utilizado para conculcar los derechos laborales de personas que están, realmente, subordinadas a la voluntad del patrón. Es hora de que el Instituto cumpla con sus obligaciones laborales a efecto de garantizar la seguridad de todos sus trabajadores, sean permanentes o temporales o auxiliares. Al mismo tiempo, el Estatuto es una creación normativa realizada por el propio Instituto, sin que al momento se haya escuchado la voz de los trabajadores. Falta, desde luego, perfeccionar en todos los sentidos al Estatuto para que se convierta en una verdadera regulación laboral.

DÉCIMA SEGUNDA: Uno de los problemas por enfrentar por parte de los trabajadores del Instituto Federal Electoral es el relativo a su propia organización en aras de la constitución de un sindicato. Hoy día tiene cero representatividad frente a las autoridades laborales y laborales-electorales. Su organización resulta indispensable para la mejor defensa de sus derechos, así como una mejor impartición de justicia en los tribunales. Como clase desfavorecida, jerárquicamente hablando, los servidores del Instituto no pueden obtener beneficios en su calidad como trabajador de manera individual. Por el contrario, es

necesario que se agrupen para fortalecer a cada miembro y a la colectividad

Las lagunas jurídicas en las leyes electorales parecen imposibilitar la creación de un sindicato en el referido Instituto. Sin embargo, la supremacía constitucional debe imperar sobre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Estos ordenamientos normativos son omisos en los derechos colectivos de los trabajadores del Instituto; sin embargo, el artículo 123 constitucional, en sus dos variantes, tutela los derechos y garantías sociales de todo trabajador en el país, por ello la constitución de un sindicato de trabajadores del Instituto representaría claramente un acto de aplicación directa del ordenamiento jurídico fundamental del país, imponiéndose de forma clara sobre los ordenamientos secundarios.

Es necesario aclarar que la Corte resolvió que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el competente para conocer del registro del sindicato de trabajadores del Instituto; sin embargo, no podemos aceptar semejante afirmación. La sentencia solo hace un estudio histórico de la evolución del artículo 123 constitucional, equivocándose al no considerar que los organismos autónomos no pasaron en la mente del constituyente permanente sino hasta los años '80 y '90. Por ello, es un error considerar que el Tribunal Electoral es competente para conocer del mencionado registro. Por otra parte, la Corte también se equivocó al no considerar un principio fundamental

de nuestro sistema jurídico: las autoridades sólo pueden hacer aquello expresamente establecido en la ley, mientras que los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido por la misma. En nuestro sistema jurídico, en ningún momento se dotó al Tribunal Electoral de funciones administrativas, por lo que se haya impedido de origen para pronunciarse al respecto sobre el registro de un sindicato o depósito de las condiciones generales de trabajo. El Tribunal Electoral solo puede hacer aquello que expresamente le este permitido por la Constitución y la ley y en ninguno de los casos está autorizado para ejercer facultades administrativas. No cabe duda que nuevamente nuestra "Suprema Corte de Justicia de la Nación" se equivocó.

Los trabajadores del Instituto, al mismo tiempo, se hayan desprotegidos en varios aspectos, especialmente en los derechos colectivos, al no poder suplir eficientemente las leyes electorales con las leyes laborales, toda vez que las primeras no cuentan con diversas instituciones jurídicas si previstas en las segundas, razón por la cual la supletoriedad deviene ineficiente al no poderse dar.

Finalmente, el sindicato del que se hace referencia en el cuerpo de la presente tesis, desde nuestro particular punto de vista, existe de iure y de facto. No olvidemos que la simple voluntad de asociarse y constituir un sindicato le otorga personalidad jurídica a esa persona moral. Por ello, dicha organización al haber cumplido con los requisitos previstos en la ley burocrática federal permiten su existencia, sin la necesidad de declaración alguna al respecto.

Finalmente, al momento de resolver el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la solicitud de registro del Sindicato de Trabajadores del Instituto Federal Electoral, se equivocó nuevamente al considerar que dichos trabajadores públicos no tienen el derecho de formar un sindicato al ser servidores de confianza. En primer lugar, no todos los trabajadores del Instituto son trabajadores de confianza, a pesar de que la ley electoral y el estatuto así lo prevean. Como se mencionó en su momento, los trabajadores de confianza lo son en virtud de la naturaleza del trabajo y no de la disposición de una norma jurídica. En segundo lugar, suponiendo sin conceder que fueran trabajadores de confianza, éstos no hayan impedimento para asociarse sindicalmente. Nuestra Constitución Federal no prohíbe que los trabajadores de confianza puedan formar sindicatos de trabajadores de confianza. Solo la legislación secundaria imposibilita a estos mismos servidores para formar parte de sindicatos de trabajadores de base, pero no para que ellos puedan reunirse y formar un sindicato de trabajadores de confianza. En aras del principio de que los gobernados pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido, considero que pueden asociarse para formar sindicatos de trabajadores de confianza.

DÉCIMA TERCERA: En cuanto a la efectividad del Estatuto del Servicio Profesional Electoral se haya en entredicho, en virtud de dicho cuerpo normativo reviste la calidad de condiciones generales de trabajo y por lo mismo, para que surta efectos deben depositarse en el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para hacerlo.

Así, actualmente los servidores del Instituto no cuentan con un cuerpo jurídico efectivo que reglamente las condiciones en las que deberán laborar. Lo anterior aumenta el vacío jurídico y el estado de indefensión en el que se hayan los trabajadores de ese organismo autónomo electoral.

DÉCIMA CUARTA: El Tribunal Electoral al momento de conocer los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores se convierte en un caso por demás extraordinario. Su facultad laboral no sólo no se explica al momento de resolver sus propias disputas, sino tampoco aquellas que comprenden a un tercer órgano. Las facultades con las que cuenta son por demás excesivas, no comparables ni siquiera con las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual no tiene atribución alguna para conocer de otro tipo de diferencias laborales que no sean las suyas.

Cualquier relación laboral guarda rasgos comunes. Las relaciones de trabajo del Instituto Federal Electoral, no escapan de esta regla general. No tienen ningún rasgo especial justificador para que el Tribunal Electoral conozca de los conflictos derivados de esas relaciones. Por el contrario, el constituyente permanente debió prever que los mencionados conflictos deberían ser conocidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano jurisdiccional competente

para conocer de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores.

Varios son los problemas que emergen de la situación anterior. En primer lugar, la falta de especialización del Tribunal Electoral en la materia laboral. Por sentido común, los magistrados de este órgano jurisdiccional tienen un conocimiento especial en relación con la materia electoral, siendo un segundo lugar y ocupando un plano menor la materia laboral. Por ello, es peligroso que una competencia de este tipo siga dentro de las facultades del Tribunal Electoral. Además, criticamos enérgicamente el hecho de que al momento de resolver los conflictos laborales del Instituto, la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no cuente con un representante que vele por los intereses de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Desde luego, todo se deriva de menguada normatividad laboral contenida en las leyes electorales. Para el proceso laboral electoral por medio del cual se resuelven los conflictos laborales del Instituto, resultan insuficientes quince o veinte artículos, tal como sucede con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Mayor problema significa el desconocimiento por parte de la legislación, así como del Tribunal Electoral, de los principios laborales que han estado presentes en la historia reciente de nuestro sistema jurídico mexicano. El Derecho Laboral Electoral tiene como tarea primordial el reconocimiento de los principios sociales y laborales del constitucionalismo social mexicano. Es evidente que la legislación

electoral, contenedora de normas laborales, se muestran inferiores frente a la legislación laboral y burocrática, lo cual conculca severamente los derechos laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Al mismo tiempo, se torna necesario que el Tribunal Electoral, por lo menos con la vigente normatividad, se convierte en un organismo jurisdiccional tutelador de los intereses y derechos de los servidores del mencionado Instituto. Recordemos que todo trabajador está en una situación de inferioridad frente al patrón, por ello los tribunales son factor fundamental para el equilibrio entre estos dos factores.

En síntesis, no cabe duda que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene un compromiso con los trabajadores del Instituto Federal Electoral, por ello debe otorgar el mismo peso a los conflictos laborales de ese organismo autónomo en relación con los asuntos electorales que también conoce.

DÉCIMA QUINTA: Toda constitución representa, como cuerpo jurídico fundamental de un Estado, el ejemplo perfecto por medio del cual las demás normas jurídicas del sistema deben crearse. Nuestro artículo 123 constitucional es producto, resultado, logro y victoria obtenida con la sangre de los verdaderos héroes nacionales (el pueblo), su regulación orienta, guía y determina la construcción jurídica laboral del país, debiendo respetarse en todo momento y lugar los preceptos contenidos en su estructura.

Establecer un paradigma no es algo fácil. Se requiere la comprobación plena de que lo afirmado responde a las verdades y necesidades de la realidad. Por ello, el artículo 123 constitucional representa la manifestación clara de la voluntad del pueblo, voluntad que ha orientado a lo largo de casi un siglo a los representantes populares de nuestra nación, para que ellos elaboren las leyes necesarias y garanticen la protección de las clases desfavorecidas.

Como pueblo tenemos una primera tarea y misión: ser nuevamente conscientes de la importancia del mencionado artículo y recordar su significado como lucha histórica y armada. Los juristas y la población en general, a través de los años subsiguientes a la revolución, hemos perdido la memoria y olvidamos con facilidad lo que representan nuestras instituciones jurídicas y por ello cometemos atrocidades y aberraciones tanto prácticas como jurídicas.

El artículo 123 es un gran ejemplo y modelo de norma jurídica. Toda norma laboral debe ser construida siguiendo la estructura del mencionado precepto. Al mismo tiempo dicho numeral no es cualquier forma de pensamiento, sino el sentir del pueblo mexicano. Por ello, no podemos permitir que leyes secundarias a la Constitución (por ejemplo, las leyes electorales) pretendan romper el paradigma laboral de nuestro sistema jurídico o no pretendan ajustarse a él por el mero capricho de legisladores ordinarios.

La pirámide normativa tiene como base o sustento lo contenido en la Constitución "Jurídica" de los Estados Unidos Mexicanos, siendo esta

la razón por la cual en su cuerpo contiene los principios y normas generales orientadoras del sistema en general. Lo único que tienen por hacer los legisladores ordinarios es crear leyes conformes a los principios constitucionales y sociales consagrados en la Carta Fundamental, sólo así es posible dar cabal cumplimiento a sus disposiciones.

En virtud de lo escrito, las leyes electorales con contenido laboral, por lo menos las existentes en el vigente derecho mexicano, al no abarcar contemplar ni obedecer las disposiciones violentan no solo a la Constitución sino a la historia misma del pueblo mexicano, lastima la conciencia popular e hiere la lucha, sangre, valor y heroísmo de los trabajadores revolucionarios que buscaban el otorgamiento de ciertos derechos en sus trabajos, desconociendo al mismo tiempo el paradigma del que hemos venido hablando

Nuestro Estado debe recuperar el adjetivo de Social. La historia del país dio un salto tremendo cuando otorgó derechos de índole social a sus clases desprotegidas, derechos que pretenden dar equidad a las relaciones laborales y seguridad y protección a todo trabajador, sin importar a que patrón preste sus servicios.

DÉCIMA SEXTA: La constitución no es solo un texto político relativo a la forma de organización del Estado. Por el contrario, va más allá de esto, constituyéndose en una verdadera norma jurídica de exigencia plena y poder coactivo. Por ello, no resulta extraño la capacidad de

nuestra Carta Fundamental para otorgar derechos e imponer obligaciones.

Una de estas obligaciones por parte del Poder Legislativo es la expedición de leyes ordenadas en la propia Ley Suprema de la Unión. Cuando dicho Poder no cumple con su obligación, contraviene lo dispuesto en la Carta Fundamental convirtiéndose en un acto inconstitucional, por lo tanto exigible su reparación por medio que las propias herramientas otorguen a los afectados. En el caso particular, hasta el momento el legislador ordinario ha sido omiso al no expedir las normas laborales que, contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral, regulen las relaciones laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Resulta evidente que el control constitucional no puede limitarse a solo dos medios. La gama de posibilidades por las que se puede violentar al ordenamiento fundamental es muy amplia. Una de estas posibilidades es por medio de la omisión legislativa en la que podría recurrir el Congreso de la Unión. Por ello, es necesario regular instituciones como la inconstitucionalidad por omisión para que diversas autoridades, pero sobre todo el gobernado, hagan exigibles la expedición de normas imperadas por la Constitución General de la República. Con ello, la Suprema Corte de Justicia tendría un instrumento por el cual exigir a los legisladores ordinarios la expedición de leyes previstas constitucionalmente, coadyuvando de esta manera a colmar las lagunas jurídicas del propio sistema y orden normativo.

El hecho que no exista una regulación legal de las relaciones laborales de los servidores del Instituto, provoca que ordenamiento secundarios, como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral pretendan colmar, de forma inconstitucional, las lagunas jurídicas provocadas por la omisión de la propia legislación secundaria. Hasta el momento, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano encargado de la aprobación del referido Estatuto, ha obrado inconstitucionalmente por arrogarse facultades legislativas, excediendo por mucho sus facultades constitucionales y legales previstas, ya que no es posible la delegación que realiza la ley secundaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral) al mencionado estatuto, para que sea éste el regulador de las relaciones laborales del organismo electoral administrativo autónomo, debido al hecho de no estar autorizado constitucionalmente.

Por otra parte, en ninguna parte de la Constitución se establece que los servidores del Instituto contarán con una regulación excepcional de sus relaciones de trabajo. Lo único previsto en dicho ordenamiento fundamental es que será la ley electoral la encargada de normar las referidas relaciones de trabajo. Por ello, lo anterior nos permite concluir que al no exceptuar textualmente las relaciones laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral de lo previsto en el artículo 123 constitucional, es inconcuso concluir que la directriz, parámetro y determinación de lo contenido en la ley electoral en materia laboral será lo contemplado en el aludido artículo 123.

Además, consideramos que no se pueden expedir leyes de carácter social o, mejor dicho, normas de carácter social, como las relativas al trabajo, sin que exista una orientación normativa constitucional para tal efecto.

DÉCIMA SÉPTIMA: Los derechos otorgados por el Constituyente de 1916-1917 a los trabajadores, representan verdaderas garantías sociales y derechos laborales que tienen como finalidad la protección de la clase trabajadora del país.

Por tal motivo, conforme a lo previsto en el artículo 1 de la Constitución General de la República, dichas garantías sociales sólo pueden ser restringidas conforme a lo previsto en el numeral 29 del mismo ordenamiento fundamental. Es decir, al ser garantías sociales, las cuales se hayan comprendidas dentro de las garantías otorgadas a los gobernados, en este caso específicamente a la clase trabajadora, sólo pueden suspenderse y restringirse en los casos determinados en el último artículo citado.

Por ello, una legislación ordinaria no puede exceptuar lo previsto en la norma fundamental, sino que ésta debe prever cuáles son las situaciones, hipótesis y casos en los que una determinada disposición constitucional no deberá surtir efectos. Sin que se delegue tal facultad a ordenamientos secundarios, ya que de lo contrario se estaría violentando a la propia normatividad constitucional, como Ley Suprema de cualquier ordenamiento jurídico o sistema jurídico.

Es claro que la Constitución General de la República es la máxima disposición del país. Que de ella se derivan todas las demás leyes y, por supuesto, limita el alcance de las mismas. Si la Constitución establece que la ley regulara las excepciones y reglas especiales de las relaciones de trabajo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que trata de decir no es sino que la propia Carta Magna prevea las hipótesis de excepción y reglas especiales y, posteriormente de esto, el legislador ordinario expida una ley reglamentaria de las mismas.

Con la regulación actual, solo se puede concluir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, independientemente de lo dispuesto en las leyes reglamentarias, está sujeto a la lo previsto en la base "B" del artículo 123 constitucional, al ser el único artículo que realmente contempla una serie de derechos laborales para los trabajadores al servicio del Estado, al cual pertenece el Tribunal Electoral como miembro del Poder Judicial de la Federación.

El conflicto normativo constitucional, por cuestión de principios históricos debe resolverse a favor de los trabajadores del Tribunal Electoral, es decir, que los mismos se cuenten con los derechos otorgados a todos los trabajadores al servicio del Estado. Y, por otra parte, que sus conflictos laborales los conozca el Consejo de la Judicatura Federal, en tanto que la competencia laboral del mencionado órgano jurisdiccional electoral representa sólo una reminiscencia del otrora Tribunal Federal Electoral. Esto se torna evidente cuando en las reformas de 1996 el constituyente permanente

no emitió alguna opinión al respecto, sino sólo traslado dicha competencia al ahora Tribunal Electoral.

El sistema jurídico se crea de forma ordenada, es decir, mediante facultades expresamente previstas en la Constitución, así como respetando la jerarquía normativa del propio sistema, en donde la Ley Fundamental de la Unión ocupa el lugar privilegiado en el aún incipiente orden jurídico nacional. Respetar la supremacía constitucional, en el sentido de que ningún ordenamiento inferior puede exceptuarla, no es una dadiva, gracia o merced de los gobernantes y gobernados, sino una obligación de los mismos.

DÉCIMA OCTAVA: La Teoría General del Estado necesita o requiere ser actualizada. Efectivamente, en la nueva estructura del Estado existen una serie de elementos por incorporar a la doctrina. Uno, como bien se mencionó en el cuerpo del presente trabajo, es el relativo a la cultura. No cabe duda que cada Estado tiene un elemento cultural; dato posible sólo por medio de la Constitución del país y de la vida misma de la sociedad.

Lo anterior, sin embargo, puede quedar sujeto a discusión. Pero no así lo correspondiente a los organismos autónomos, los cuales al desempeñar funciones del Estado y al ser creador por éste a través de una legislación y su reconocimiento en la Carta Fundamental, forman parte del Estado de manera indudable.

El Instituto Federal Electoral, organismo autónomo de carácter administrativo y electoral, es uno de los organismos más importantes en la emergente democracia mexicana. La realización de las elecciones y la vigilancia de las mismas es importante para garantizar el valor del voto así como su efectividad. Pero lo anterior no debe involucrar un desconocimiento de organismos del Estado, por el contrario, su actividad está reconocida constitucionalmente como función del Estado.

Esto hace posible, por medio de un procedimiento deductivo, el considerar a los trabajadores de este organismo como verdaderos trabajadores al servicio del estado y, por lo tanto, sujetos a la regulación establecida en la base "B" del artículo 123 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

No puede negarse tal calidad sólo por el hecho de que el citado artículo no mencione, expresa ni textualmente, a tales servidores, teniendo en consideración que tal situación ya se ventiló en el contenido de la tesis.

Considerar a este tipo de organismos como parte del Estado resulta no solo necesario sino obvio. Siguiendo una teoría un tanto estricta debemos admitir que todo existe en virtud del Estado, ya que éste proporciona la regulación jurídica y el reconocimiento de los distintos sujetos que lo conforman.

Resulta claro que los llamados organismos autónomos, no son un cuarto, quinto o sexto poder (dependiendo de cuantos organismos autónomos existan), pero tampoco podemos negar su pertenencia al Estado y, por lo mismo, la realización de funciones destinadas a él. Por ello, los grupos de poder deben mostrar voluntad política y replantear no sólo la estructura actual del Estado, sino también el reconocimiento pleno de ciertos organismos aún situados en un limbo jurídico dentro de su estructura.

Para nosotros resulta obvio que el Instituto Federal Electoral forma parte del Estado, sin ser un cuarto poder, y cuyos trabajadores se rigen por la base "B" del artículo 123 constitucional, al ser este numeral el dedicado a regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, como lo son los del mencionado Instituto.

DÉCIMA NOVENA: Los servidores del Instituto Federal Electoral tienen una regulación laboral ilegal, por parte del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y de su Personal, e inconstitucional a su vez por parte del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Constitución es imperativa al prever que la ley electoral debe ser la regente de las mencionadas relaciones laborales. Por ello, el Código Electoral debió contemplar un extenso articulado relativo a la materia laboral-electoral y no delegarlo al mencionado Estatuto, ya que éste es

un cuerpo jurídico menor a la ley y, por lo tanto, no puede normar más allá de lo expresamente hecho por la misma.

Con el aludido Estatuto el Consejo General del Instituto Federal Electoral se arroga una facultad evidentemente legislativa, siendo también inconstitucional su actuar al realizar una atribución no prevista en el propio texto de la Constitución. No podemos considerar en ningún momento como legal su obrar, ya que las relaciones laborales del Instituto deben ser reguladas por una ley y no por un reglamento.

La jerarquía constitucional y legal debe prevalecer en todo momento, para mantener el sistema jurídico en su debido equilibrio. Hasta el momento, a pesar de haber pasado ya nueve años, el legislador común no se ha percatado de su error y ha seguido manteniendo un Código Electoral sin la debida normatividad laboral. A su vez, ha delegado al Consejo General una facultad legislativa, sin estar autorizado para ello, por lo que el Estatuto deviene en ilegal e inconstitucional al mismo tiempo.

Es urgente que el legislador ordinario emita las normas correctas en materia laboral, proporcionando a los servidores del Instituto Federal Electoral de una verdadera regulación laboral de sus relaciones, sin la necesidad de recurrir a un ordenamiento inferior para tal efecto.

VEGESIMA: Todo trabajador, en por lo menos nuestro violentado Estado social de Derecho, cuenta con una serie de derechos y garantías individuales y sociales para la protección de su calidad como

parte débil de las relaciones laborales. Por ello, el Estado también debe proporcionar los medios jurisdiccionales y suficientes por los cuales se protejan tales derechos y garantías que, para el caso mexicano, lo constituye el Juicio de Amparo.

Por la razón anterior, no debe resultar extraño que en un determinado momento las resoluciones en materia de trabajo, emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sean impugnables por medio del juicio de garantías, único medio que tienen los gobernados cuando las autoridades no se ajustan a los principios de constitucionalidad y legalidad previstos en nuestro máximo cuerpo jurídico. El Tribunal Electoral sigue siendo un caso sui generis, en tanto no logra su incorporación plena al Poder Judicial de la Federación, es decir, sus facultades, atribuciones y competencias la ubican al mismo tiempo como un órgano formalmente perteneciente al Poder Judicial pero materialmente ajeno a él. Esta "ajeneidad" hace también posible, en un determinado momento la procedencia del juicio de amparo en contra de sus resoluciones laborales.

Las sentencias laborales del Tribunal Electoral tocan garantías sociales de los trabajadores del mismo órgano jurisdiccional y del Instituto Federal Electoral. Dichas resoluciones formal y materialmente hablando, no tienen un contenido electoral o político, razones que pudieran hacer improcedente el conocimiento del juicio de amparo por parte de los demás órganos del Poder Judicial de la Federación, por lo que no existe el impedimento de origen para poderse pronunciar sobre ellas.

Sin embargo, nuestra Suprema Corte de Justicia se ha caracterizado por su mediocridad jurídica y ha visto disminuida su supremacía como máximo órgano de justicia al subordinar sus criterios a los intereses del Tribunal Electoral. En un Estado de Derecho, los órganos de justicia deben velar siempre por el Derecho y no por las conveniencias e intereses en juego. Es una verdadera lástima que la Suprema Corte no haga valer su papel de máximo órgano de justicia al emitir jurisprudencias donde los trabajadores parecen indefensos en contra de las resoluciones laborales del Tribunal Electoral. Debe esperarse, en un futuro no muy lejano, que la Suprema Corte de Justicia sea razonable y se ponga a estudiar verdaderamente, haciendo un discernimiento lógico y de sentido común, permitiendo la procedencia del amparo y se configure como máximo órgano de justicia y haga valer tal calidad ante el propio Tribunal Electoral.

Como se dijo líneas arriba, las resoluciones laborales del Tribunal Electoral revisten un contenido formal y materialmente laboral; sin embargo, uno de los problemas del Tribunal es su conformación al resolver los conflictos laborales, la cual carece de representación de los trabajadores tanto del propio órgano judicial como de los servidores del Instituto Federal Electoral, además no hay garantía de imparcialidad al momento de dictar sentencia. La justicia, limitándonos sólo al aspecto de los órganos encargados de impartirla, implica un valor y una virtud institucional, a saber, la imparcialidad. Con ella existe una seguridad de objetividad, es decir, en ningún momento va interferir aspectos subjetivos, relativos, de intereses, gustos o formas

de pensamiento. Por el contrario, se garantiza una decisión objetiva acorde a las normas aplicables. La justicia, la imparcialidad y objetividad deben ser la característica esencial de todas las instituciones democráticas de un país, por ello si el Tribunal Electoral lo pretende hacer cabalmente, es necesario que su integración sea distinta al momento de resolver los conflictos laborales y su competencia laboral sea eliminada por medio de la reforma propuesta en el Capítulo IV del presente trabajo, para que deje de ser juez de su propia causa.

Esto último debe extender a la Comisión Substanciadora del Tribunal Electoral, al existir en ella una inequidad evidente en su integración.

Además, la procedencia del juicio de amparo se torna inconcusa al momento de observar que, por lo menos en las leyes federales electorales, existen normas de índole laboral. Es necesario separar tales normas y entender que las segundas en verdad versan sobre los problemas electorales y políticos del país, sino que tienen un alto contenido de derechos sociales a favor de los trabajadores de los dos organismos electorales federales, así como severas violaciones a lo previsto en la Constitución "Jurídica" de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones solo impugnables por medio del juicio de garantías, medio de control constitucional con que cuentan todos los gobernados del país para proteger sus derechos y garantías, así como para controvertir normas (incluidas las leyes electorales con contenido laboral, así como reglamentos [Estatuto del Servicio Profesional

Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral)) violatorias de la Constitución.

Es importante acotar constitucional y legalmente el contenido de lo que debe entenderse por materia electoral, ya que actualmente se presta de abusos por parte de las autoridades electorales, a fin de no estar sujetos a los medios de control constitucional, por ejemplo, el juicio de amparo. Cuando es claramente notable que no todos los actos y resoluciones del Tribunal Electoral y del Instituto, se refieren a la materia electoral

Con las actuales decisiones de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al desconocer y negar el derecho de los trabajadores electorales para impugnar las resoluciones laborales del órgano jurisdiccional electoral no solo se conculcan los derechos de los mismos, sino se violenta el Estado Social de Derecho, del cual México todavía es ejemplo a seguir en el concierto mundial de la naciones. Nuestro Estado Social de Derecho, no debe ser motivo de expresión retórica y de simple discurso político, sino de una verdadera legislación en beneficio de las clases desprotegidas del país y el otorgamiento de los medios necesarios para hacer valer sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Los derechos laborales de los servidores públicos de los organismos electorales, Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral, y los procedimientos para hacerlos valer", en *XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, 1994.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México" en *Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988*, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1995.
4. ASTUDILLO REYES, César I. *Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
5. BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. "La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral", en *Evolución histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.
6. BARRY, Brian. *Teorías de la Justicia* (trad. Cecilia Hidalgo), Gedisa, Barcelona, 1995.
7. BRAGE CAMAZANO, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral", en *Tricoel*, Unión Gráfica, México, 1988.
9. CAMPBELL, Tom. *La justicia, Los principales debates contemporáneos* (trad. Silvia Álvarez), Gedisa, España, 2002.
10. CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*, Porrúa, México, 1997.

11. COSSÍO DÍAZ, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis Manuel. "El artículo 105 constitucional y el concepto de materia electoral", en *Lex*, publicación mensual, 3ª. Época, año I,, Diciembre, 1995, número 6
12. COSSÍO DIAZ, José Ramón, "El paradigma de los estudios constitucionales en México. Un caso de sociología del conocimiento jurídico" en *Memoria del simposio internacional: El significado actual de la Constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
13. DÁVALOS MORALES, José. "El sindicalismo", en VALADES, Diego y RUIZ MASSEIU, Mario. *La transformación del Estado Mexicano*, Ed. Diana, México, 1989.
14. DÁVALOS MORALES, José. "Perspectivas del sindicalismo en México", en BUEN LOZANO, Nestor de (coord), *Presente y Perspectivas del Derecho del Trabajo*, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1991.
15. DÍAZ ORTIZ, Ángel R. "Evolución de los Tribunales Electorales Federales en México", en *Tu voto es poder*, publicación bimestral, Instituto Electoral del Estado de Colima, año 3, septiembre-octubre 2002, no. 13.
16. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.
17. FLORES MAGÓN, Ricardo, *Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaria de Gobernación, México, 1992.
18. GALVÁN RIVERA, Flavio. "El principio de legalidad en materia electoral", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Cámara de Diputados. LV Legislatura, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
19. GALVÁN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2003.
20. GALVÁN RIVERA, Flavio. *Tribunal Federal Electoral. Estructura y competencia*, México, 1994. Trabajo inédito, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

21. GARAY MORALES, Leonor. ANIMAS SEVILLA, José Alfredo. CONTRETAS CASTELLANOS, Jaime. "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comparativo en sus distintas reformas", 1990, 1993, 1994 y 1996, en *Estudios de derecho Electoral. Tomo I*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala regional Toluca, México, 2000.
22. GARCIA RAMÍREZ, Sergio. *Derechos de los Servidores Públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
23. GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9 ed., Ed. Oxford University Press, México, 2000.
24. GÓMEZ MONTERO, Armando, "La pulverización del régimen jurídico del trabajo en México", en *México, su realidad laboral a finales del siglo XX*. Análisis Laboral, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
25. FRANCO GONZALEZ SALAS, José Fernando. "El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su función y su futuro" en: *Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988*, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988.
26. GUASTINI, Ricardo. "Reglas constitutivas y gran división", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Sobre el Derecho como discurso, no. XIV, año V, mayo-agosto, México, 1990.
27. GUTIERREZ LÓPEZ, Roberto y BECERRA GELOVER, Alejandro. "Las reformas electorales en el período 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral", en *Evolución histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.
28. HABERLE, Peter. *El Estado Constitucional* (trad. Héctor Fix-Fierro), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
29. HAMDÁM AMAD, "La acción de inconstitucionalidad", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México, 2001.
30. HART, H.L.A. *El concepto de derecho*, 2ª ed., Editora Nacional, México, 1966.

31. HELLER, Agnes. *Más allá de la justicia*, Obras maestras del pensamiento contemporáneo, Planeta-Agostini, España, 1994.
32. HUERTA OCHOA, Carla. *Conflictos normativos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
33. HUERTA OCHOA, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2 ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
34. IBARRA FLORES, Román. "Los conflictos o diferencias laborales surgidos entre funcionarios o empleados de Tribunales Electorales en el país", en Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 1er encuentro nacional de Tribunales Electorales Estatales, Mesa 4, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, México, 1997.
35. KATZ, Friedrich, *La guerra secreta de México*, Ed. Era, México, 1998.
36. KELSEN, Hans. *¿Qué es la justicia?*, Fontamara, México, 1997.
37. KELSEN, Hans. *Derecho y Lógica*, Cuadernos de Crítica 6, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
38. KELSEN, Hans. *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La Justicia Constitucional* (trad. Rolando Tamayo y Salmorán), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
39. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
40. KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*, 13 ed., Ed. Porrúa, México, 2003.
41. LARENZ, Karl. *Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica* (trad. Luis Díez Picazo), Civitas, Madrid, 1993.
42. LOZOYA VARELA, Rafael. "Los conflictos de trabajo entre los tribunales electorales de los Estados y sus servidores", en Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 1er encuentro nacional de Tribunales Electorales Estatales, Mesa 4, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, México, 1997..

43. MENDEZ BRAVO, José. "Incongruencia en las funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¿Tribunal Electoral o Laboral?", en *Gaceta Electoral*, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, núm. 2, año 1998.
44. MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
45. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001
46. NIETO, Santiago. *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
47. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. *El Derecho Constitucional Consuetudinario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
48. PATIÑO CAMARENA, Javier. *Reflexiones pre-eliminables en torno a los contornos de la jurisdicción laboral-electoral*. Trabajo inédito, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
49. PÉREZ AYALA, Andoni. "Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico comparativa", en *El constitucionalismo en la crisis del Estado Social*, Miguel Ángel García Herrera (dir.), Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, País Vasco, España, 1997.
50. PEZA MUÑOZ CANO, José Luis De la. "Evolución de la Justicia Electoral en México (1968-1998)", en: MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (coord.). *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
51. RABASA, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.
52. RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990.

53. RABASA, Emilio O., "La Constitución como paradigma. Equilibrio de poderes", en *Memoria del simposio internacional: El significado actual de la Constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998
54. RAWLS, John. *La justicia como imparcialidad*, Cuadernos de Crítica, Instituto de investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984
55. RAWLS, John. *Teoría de la Justicia* (trad. María Dolores González), Fondo de Cultura Económica, México, p. 62.
56. ROOS, Alf. *Sobre la auto-referencia y un difícil problema de derecho constitucional*, en *El concepto de validez y otros ensayos*, 4 ed., Ed. Fontamara, México, 2001
57. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. "Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral", todos ellos en: *Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988*, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988
58. TAJADURA TEJADA, Javier. "La inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales", en Miguel Carbonell (coord.,) *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
59. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. "El poder y la judicatura. Breve comentario sobre la jurisdicción de amparo y la función judicial." en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año XXI, Núm. 63, septiembre-diciembre, 1988
60. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. "La división de poderes y los tribunales. Una desmitificación", en *Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984
61. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. "Una judicatura de amparo. (Una judicatura ¿para qué?)", en *Estudios Jurídicos en Homenaje a Felipe Tena Ramírez*, Porrúa, México, 1999.
62. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. "Interpretación constitucional. La falacia de la interpretación cualitativa", en VÁZQUEZ, Rodolfo (comp.), *interpretación jurídica y decisión judicial*, Fontamara, México, 1998

63. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. "El funcionamiento de los derechos en los sistemas jurídicos", en *Tendencias e Instituciones Jurídicas en el final del siglo*, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1988
64. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. "El orden jurídico y su constitución. (Breve descripción del proceso de creación del derecho)", en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después, Tomo VI*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, et., al., México, 1988.
65. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *Elementos para una teoría general del Derecho. (Introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, 2 ed., Ed. Themis, México, 2001 .
66. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*, 2 ed., Ed. Fontamara, México, 2002.
67. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *Razonamiento y argumentación jurídica. El paradigma de la racionalidad y la ciencia del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003.
68. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *Sobre el sistema jurídico y su creación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1976.
69. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, 23ª ed., Porrúa, México, 2002.
70. TREJO DELARBRE, Raúl, "Pobrezas del sindicalismo. Acercamiento a un panorama pesimista del movimiento obrero y sus posibilidades", en CORDERA CAMPOS, Rolando,
71. TREJO DELARBRE, Raúl y VEGA, Juan Enrique (coords), *México: el reclamo democrático*, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1988
72. VALADÉS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
73. VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *La inconstitucionalidad por omisión*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1997
74. ZAPATA, Francisco. "La crisis del sindicalismo", en COUFFIGNAL, Georges (comp.), *Democracias posibles*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993

75. ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989
76. ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G. "La constitución como paradigma", en *Memoria del simposio internacional: El significado actual de la Constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

1. Diario Oficial de la Federación, de 7 de enero de 1946
2. Diario Oficial de la Federación, de 8 de mayo de 1946.
3. Diario Oficial de la Federación, de 4 de diciembre de 1951
4. Diario Oficial de la Federación, de 28 de diciembre de 1963
5. Diario Oficial de la Federación, de 5 de enero de 1973.
6. Diario Oficial de la Federación, de 30 de diciembre de 1977
7. Diario Oficial de la Federación, de 22 de abril de 1981
8. Diario Oficial de la Federación, de 15 de diciembre de 1986
9. Diario Oficial de la Federación, de 12 de febrero de 1987
10. Diario Oficial de la Federación, de 6 de enero de 1988
11. Diario Oficial de la Federación, de 6 de abril de 1990
12. Diario Oficial de la Federación, de 15 de agosto de 1990
13. Diario Oficial de la Federación, de 14 de enero de 1991
14. Diario Oficial de la Federación, de 29 de junio de 1992.
15. Diario Oficial de la Federación, de 3 de septiembre de 1993
16. Diario Oficial de la Federación, de 22 de agosto de 1996
17. Diario Oficial de la Federación, de 22 de noviembre de 1996
18. Diario Oficial de la Federación, de 16 de junio de 1997
19. Diario Oficial de la Federación, de 29 de marzo de 1999

NORMATIVIDAD

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (anterior a 1986)
3. Código Federal Electoral
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
5. Estatuto del Servicio Profesional Electoral

6. Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral
7. Ley Electoral Federal
8. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
9. Ley Federal del Trabajo
10. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
11. Reglamento de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y de las Comisiones Locales Electorales
12. Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

DICCIONARIOS

1. ABAGGNANO, Incola. *Diccionario de Filosofía*, 2a., ed., Fondo de Cultura Economía, México, 1992
2. BUNGE, Mario. *Diccionario de Filosofía* (trad. María Dolores González Rodríguez), Siglo XXI, México, 2001
3. Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición

OTRAS FUENTES

1. Consulta Pública sobre Reforma Electoral. *Memoria 1989*, Tomos I y II, Editado por la Comisión Federal Electoral y la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral.
2. Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1° de agosto de 1996.
3. Informe anual del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, José Luis De la Peza, en Memoria 1997, Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997
4. Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Tribunal de lo Contencioso Electoral, México, 1988

5. Tribunal Federal Electoral, Memoria 1994, Tomo I y II,
Tribunal Federal Electoral, México, 1995

V. B. O.


FACULTAD DE DERECHO
SEMESTRE 2004-2005
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL