
El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, una asignatura pendiente para la reforma electoral en México.

The trial to settle conflicts or labor differences of the servers of the National Electoral Institute, a pending issue for electoral reform in Mexico.

JUAN ANTONIO PALOMARES LEAL
*Tercer Tribunal Colegiado en Materia
Administrativa del Cuarto Circuito*
ORCID: 000 0-0001-8034-1830

Fecha de recepción: 17 junio 2020
Fecha de aceptación: 20 agosto 2020

No hay justicia posible si sólo se beneficia a quien ya está en una posición privilegiada; y resulta reprobable si además se perjudica a quien ya está en desventaja.
(John Rawls)

RESUMEN: El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral es un proceso en materia laboral poco conocido en el ámbito jurídico mexicano. Desde 1996, que se dotó de competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolverlo, nada sustancial se ha reformado en la materia procesal de dicho juicio laboral que tienen a su alcance los trabajadores del citado Instituto; esto, a pesar del cambio de paradigma en materia de derechos humanos adoptado por México a partir de la reforma constitucional de 2011. El impacto de la mencionada reforma en México repercutió en diversos rubros; uno de ellos, por supuesto, el de acceso a la justicia en distintas materias, entre ellas, la laboral. Por tanto, el presente artículo busca ofrecer un estudio de los antecedentes del citado juicio, así como un análisis de diversas problemáticas que de este derivan y que,

se estima, vulneran los derechos fundamentales de los servidores del INE, así como de las posibles soluciones que pueden plantearse a partir de la reforma a la justicia laboral de mayo de 2019, las cuales pueden derivar en sustraer el conocimiento de dicho juicio laboral del Tribunal Electoral Federal.

ABSTRACT: The trial to settle conflicts or labor differences of the servers of the National Electoral Institute is a process in labor matters little known in the Mexican legal field. Since 1996, when the Electoral Court of the Federal Judiciary was empowered to resolve it, nothing substantial has been reformed in the procedural matter of said labor trial that are available to the workers of the National Electoral Institute, despite the change in paradigm in the field of human rights adopted by Mexico from the constitutional reform of 2011. The impact of the aforementioned reform in Mexico had repercussions in various areas, including, of course, access to justice in different matters, including labor. Therefore, this article seeks to offer a study of the background of the aforesaid trial as well as an analysis of various problems that derive from it and which are estimated to violate the fundamental rights of the servers of the National Electoral Institute, as well as possible solutions that may arise from the reform of the labor justice of May 2019, which can derive in subtracting the knowledge of said labor judgment from the Federal Electoral Court.

PALABRAS CLAVE: *derecho burocrático, tribunal electoral, derecho de acceso a la justicia, asesoría jurídica gratuita, justicia laboral.*

KEYWORDS: *bureaucratic law, electoral court, right of access to justice, free legal advice, labor justice.*

SUMARIO: I. Introducción. II. El modelo de justicia laboral burocrática en México. 1. Modelo general. 2. El modelo de justicia laboral previsto para los servidores públicos del PJP ¿diferencia o semejanza con el de los trabajadores del INE? III. Las relaciones laborales inherentes al INE. 1. Marco normativo constitucional. 2. Marco normativo legal. IV. Debilidades y fortalezas de la jurisdicción laboral en el TEPJF, así como su materialización. 1. Falta de asesoría jurídica gratuita a los servidores del INE para promover juicios laborales. 2. La distancia entre los domicilios de los justiciables y las ciudades sede de las Salas donde se tramitan los juicios laborales. 3. Fortalezas del modelo especial de justicia laboral electoral.

4. Materialización de la problemática en el modelo especial de justicia laboral electoral. V. Posibles soluciones ante una eventual reforma. 1. Impartición de justicia por parte de Tribunales laborales ordinarios. 2. El modelo de justicia de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados como ejemplo. VI. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del modelo de justicia laboral burocrática mexicana, existe un juicio laboral especial que se encarga de dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral (INE), mismo que por cuestiones legislativas poco claras e históricas resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ (TEPJF): el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral (JLI). No obstante, tal como se desarrollará a través del presente, el diseño procesal normativo de dicho juicio laboral ha permeado en detrimento de los trabajadores del INE a través de dos cuestiones que resultan sumamente importantes para el pertinente acceso a la justicia de éstos: 1) la falta de asesoría jurídica gratuita a los servidores del INE para promover el JLI en caso de ser necesario; y, 2) la distancia entre los domicilios de los justiciables y las ciudades sede de las Salas donde se tramitan los juicios laborales.

Debido a las problemáticas antes enumeradas, el objetivo de esta colaboración, se encamina esencialmente a ser un llamado de atención, así como fuente de información, para demostrar las debilidades procesales del JLI, buscando que, derivado de dichas observaciones, el diseño procesal actual del referido juicio sea reconsiderado en cuanto a su permanencia dentro de la ley procesal electoral, aprovechando la reforma a la justicia laboral 2017-2019

¹ Conforme al artículo 99 constitucional, con excepción de lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, dicho Tribunal es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

y ante una eventual reforma electoral², con miras a que dicho julio laboral especial sea sustraído del conocimiento del TEPJF.

Lo anterior tomando en cuenta que, a partir de la mencionada reforma a la justicia laboral, es inminente, por un lado, la extinción de la Juntas de Conciliación y Arbitraje como órganos de justicia ordinaria laboral dependientes del Poder Ejecutivo y, por otro, la creación de juzgados de distrito especializados en la materia laboral, dependientes del Poder Judicial de la Federación (PJF), esto sin pasar por alto las peculiaridades del modelo especial de justicia laboral en el que se encuentra inmerso el JLI y las implicaciones que ello conlleva.

Por tanto, a través del presente, se pretende exponer un análisis del citado juicio laboral electoral, así como las diversas deficiencias que de este emanan, mismas que como se adelantó, transgreden derechos humanos de los servidores del INE en ciertos aspectos.

Para lograrlo, el presente trabajo se divide en cuatro tópicos.

A través del primero, se examinará el modelo de justicia laboral burocrática que existe en México por conducto de dos subtemas, por un lado, se efectuará una exposición del modelo general que impera en el país; y por otro, se expondrá uno diverso, existente para los servidores del PJF a efecto de dejar en claro que históricamente existen excepciones al modelo general actual que no necesariamente tienen un semejante origen.

² A partir del fin del proceso electoral de 2018 e inicio de funciones de la LXIV legislatura federal, comenzaron a surgir voces relacionadas con el impulso de una reforma electoral, lo cual no es ajeno en nuestro país cada vez que concluye un proceso electivo. Cabe mencionar que el proceso electoral 2017-2018 se trató de uno de los más grandes de la historia en México, pues se renovaron 18,299 cargos. Situación que pudo haber dado pie a sustanciales inconformidades derivadas de un proceso tan grande. No obstante, en propias palabras del Magistrado Presidente del Tepjf “la pronta resolución de las impugnaciones abonó a la confianza y la certidumbre en los resultados electorales” (Fuentes Barrera 2018: 14).

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias...

En el segundo apartado, se abordará a través de los respectivos subtemas, tanto el marco normativo constitucional como legal de las relaciones laborales inherentes a los servidores del INE.

Luego, en tercer lugar, se analizarán por lo menos dos inconvenientes de la jurisdicción laboral especial que tiene el TEPJF y que como se expondrá, afecta en los derechos humanos de los servidores del INE cuando son partes promoventes de los juicios laborales, ello a partir del contenido normativo procesal que regula dichos asuntos, sin dejar de lado el análisis de las fortalezas de dicho modelo al ser materia de conocimiento del TEPJF. Posteriormente, a través de un subapartado se expondrá un caso real a través del cual se materializó una de las problemáticas expuesta.

Enseguida, a través de un cuarto apartado, se analizará a través de dos subtemas, las posibles soluciones derivadas de la reforma a la justicia laboral del 1º de mayo de 2019, en primer lugar, dentro del marco del modelo general que recientemente se puso en marcha en México, mismo que puede y debe ser aprovechado ante una eventual reforma constitucional electoral para dar una salida plausible a la jurisdicción laboral electoral que desde 1996 conoce el TEPJF, lo anterior sin pasar por alto el único y más importante contraargumento existente, mismo que como se expondrá, en consideración de las recientes reformas, ha quedado sin sustento. Mientras que, en segundo término, para reforzar tal hipótesis, se analizará como ejemplo, el modelo de justicia laboral ordinario previsto para trabajadores de los organismos públicos descentralizados que guarda semejanza con el contexto bajo el cual, se encuentra inmerso el modelo de justicia relativo a los trabajadores del INE.

Finalmente, se expondrán las conclusiones a las de la problemática planteada.

II. EL MODELO DE JUSTICIA LABORAL BUROCRÁTICA EN MÉXICO

Si bien el INE nace en la década de los 90 bajo la denominación de Instituto Federal Electoral, debe precisarse que la consolidación de modelo de justicia que dirime los conflictos derivados de las relaciones de trabajo que unen a los servidores y los entes que forman parte del Estado Mexicano, tales como el citado órgano constitucional autónomo, tiene antecedentes más remotos y sumamente discutidos desde 1917, de ahí que se estime pertinente efectuar un somero análisis de la calidad histórica del modelo de justicia laboral burocrática en México, así como las situaciones especiales previstas para algunos, tales como los servidores pertenecientes al PJF. Lo anterior para esclarecer la problemática que comprende la competencia especial del JLI, que resuelve el TEPJF.

1. Modelo general

Los trabajadores burócratas, como se les conoce también con cierto sentido peyorativo, viven en una especie de limbo jurídico (Buen Lozano 2013: 99). No obstante, existen voces en el sentido de que los prestadores de servicios personales al Estado Mexicano, desde 1917 y antes de la adición del apartado B que los rige, son sujetos del artículo 123 constitucional y su relación es de naturaleza laboral, no administrativa (López Cárdenas 1987: 117).

Por otro lado, existen también afirmaciones en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores (Acosta Romero 1995: 21). E incluso, que en su momento se les aplicó la eufemística denominación de *servidores públicos* para negar su calidad de trabajadores y marginarlos de los beneficios laborales plasmados en el artículo 123 constitucional, tal como fue redactado en 1917 (Pallares y Lara 2007: 29).

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias...

Así, durante mucho tiempo, los trabajadores que prestan sus servicios al Estado Mexicano quedaron excluidos, en su momento, del acceso a la justicia laboral. Lo anterior con base en que la Ley Federal del Trabajo de 1931, estableció en su artículo 2° que las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos estarían regidas por las leyes del servicio civil que al efecto se expidiesen, situación que enmarcó dichas relaciones en el ámbito del derecho civil (Trueba Urbina 1955: 25). Fue de esta manera como se abrió el camino para que la federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitieran leyes laborales sobre el servicio que se les presta, ordenamientos conocidos como leyes del servicio civil o leyes burocráticas (Farid Barquet 2006: 180). Ante la citada incertidumbre, el 7 de diciembre de 1959, el Presidente Adolfo López Mateos presentó como iniciativa, la adición del apartado B al artículo 123 constitucional, mismo que se publicó el 5 de diciembre de 1960 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

El citado apartado viabilizó la promulgación, el 28 de diciembre de 1963, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encargada de regular las relaciones entre los burócratas y las dependencias del Estado a las que se encontraban adscritos, así como la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, encargado de asumir el conocimiento de la justicia laboral burocrática.

El recién mencionado órgano de justicia se trata de un tribunal administrativo que depende del Poder Ejecutivo (Tovar y de Teresa 2013: 214). Mismo que sustituyó al otrora Tribunal de Arbitraje, contemplado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión —publicado en el DOF el 5 de diciembre de 1938—, cuyas funciones, conforme a su artículo 92 eran las siguientes:

“[...] El Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al servicio del Estado, deberá ser colegiado y lo integran: un Representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un Representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio

del Estado, y un tercer árbitro que nombren entre sí los dos representantes citados. Además en cada unidad gubernamental existirá una Junta Arbitral, que también será colegiada, y estará integrada por un Representante del Jefe de la Unidad, otro del Sindicato de trabajadores y un tercero elegido en la forma anteriormente expresada. Las Juntas podrán ser permanentes o accidentales, según la frecuencia de sus labores”.

De lo anterior se desprende entonces que, conforme a la concepción mexicana de las relaciones laborales burocráticas en México, la regulación de estas y los instrumentos procesales encargados de dirimir las controversias surgidas, no se encontraban sujetas al apartado A del artículo 123 constitucional ni a los órganos impartidores de dicha justicia laboral ordinaria. En el caso de la justicia laboral burocrática, la situación, indudablemente, influyó en lo relativo al futuro diseño normativo correspondiente a las relaciones de los servidores pertenecientes al ahora denominado INE.

2. El modelo de justicia laboral previsto para los servidores públicos del PJF ¿diferencia o semejanza con el de los trabajadores del INE?

No pasa inadvertido el hecho de que existe un modelo de justicia laboral especialmente contemplado para los trabajadores del PJF, sin embargo, debe precisarse que originariamente, ése si se encontraba implícitamente previsto para ser dirimido por el extinto Tribunal de Arbitraje, al no existir limitante alguna de los servidores del Estado que podían acudir ante el citado tribunal conforme al texto de la norma que lo creó.

No obstante, en 1944, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al haber sido llamada como parte en un juicio entonces promovido por un servidor público, por conducto de su entonces Ministro Presidente, se negó a aceptar la competencia de dicho Tribunal de Arbitraje para dirimir la controversia suscitada, de ahí que el legislador, como deferencia al máximo órgano judicial del país, acotó dicha competencia al reformar en 1960

el artículo 123 constitucional, cuando se le adicionó el apartado B, mismo que en el segundo párrafo de su fracción XIII dispuso: “los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Dicho lo anterior, podría afirmarse que tal acontecimiento se relaciona con los motivos por los cuales se otorgó la competencia especial al TEPJF para dirimir los conflictos laborales de los servidores del INE, no obstante, la diferencia de dicha competencia especial radica en que, por lo menos, a través de la reforma que dio pie a la Comisión Substanciadora Única del PJF, que al día de hoy pervive, el legislador sí expuso las razones por las cuales ésta se contemplaba constitucionalmente tal como se advierte a continuación:

“Se reitera en el Proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se le asignan, en forma. Expresa, (sic) funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.

Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder de Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece”.

Mientras que, en el caso de los servidores públicos del INE, el legislador no expuso razón alguna por la cual se otorgó la competencia especial laboral para dirimir los conflictos de índole laboral entre dicha institución y sus servidores.

Lo anterior puede advertirse de una lectura, por un lado, a la exposición de motivos relativa a la reforma constitucional publicada

en el DOF del 3 de septiembre de 1993³, que creó el otrora Tribunal Federal Electoral, contemplando dicha jurisdicción laboral, y por otro, a la diversa publicada en el DOF de 22 de agosto de 1996, que incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y que a su vez refrendó dicho modelo especial de justicia laboral; pues en ninguna de las respectivas exposiciones de motivos, se expone el porqué de su existencia.

De tal suerte, es hasta 2004, que a través de la competencia 97/2004, la SCJN enuncia los motivos implícitos que llevaron al legislador a crear el JLI.

Por tanto, si bien el origen del modelo especial de justicia laboral previsto para los servidores del INE encuentra sustento en la Constitución Federal, tal como el diverso relativo a los servidores del PJF, lo cierto es que los motivos que dieron pie al primero de los citados modelos, no fueron debidamente expuestos en sede legislativa, sino en la judicial.

De ahí que exista una diferencia de origen entre los modelos de justicia laboral que se encuentran respectivamente al alcance de los servidores del PJF y los del INE; situación anterior que de ninguna manera pueden hacerlos comparables entre sí para encontrar el motivo de la existencia del JLI y, justificar su subsistencia normativa de origen.

III. LAS RELACIONES LABORALES INHERENTES AL INE

El INE nace en el año de 1990 bajo la denominación de Instituto Federal Electoral, a fin de contar con una institución imparcial que proporcionara certeza, transparencia y legalidad a las elec-

³ Disponible en: «<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqri-f0cIan1cF+tOMEvScUkVyhMetFz5Y9M5aAmGTxki8iQw==>» [Consultado el 7 de abril de 2020].

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias...

ciones federales, dicho ente adquiere su autonomía constitucional a partir de una reforma que data de 1996.

Ahora bien, contrario a lo que se pudiera pensar conforme al supuesto marco constitucional del derecho burocrático en México, la manera en que se rigen las relaciones de trabajo entre el órgano encargado de organizar las elecciones federales y sus servidores es a través de una autorregulación. Esta implica que es el propio órgano administrativo electoral, el facultado constitucionalmente para fijar las reglas y normas relativas a las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus servidores (Huber Oblea y Contró 2013: 400).

1. Marco normativo constitucional

Como se dijo, por mandato constitucional del artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), el INE conserva una autorregulación en las relaciones de trabajo que lo unen con sus servidores. Relaciones que, podría afirmarse, son distintas a las contenidas en los apartados A y B del artículo 123 constitucional (Espinoza Hoyo 2007: 18).

Lo anterior debido a que, la regulación de las relaciones laborales de los servidores del INE, deriva de un precepto constitucional diverso al mencionado 123, en el caso, del citado numeral 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, que en lo que interesa, refiere:

“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...] V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio

propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

[...] Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público”.

De esta manera, los trabajadores del INE se encuentran perjudicados en sus derechos laborales, pues además de no contar con un tribunal especializado en materia laboral específico como se expondrá más adelante, tampoco gozan de algún reglamento de condiciones generales de trabajo (Meléndez George 2005: 200).

2. Marco normativo legal

En el plano legal, conforme al artículo 206, párrafo 1 de la LGIPE, dentro del INE se considera a todo su personal, incluidos los que desempeñan funciones administrativas y de servicios, como de confianza, clasificación que no tiene fundamento constitucional alguno (Alcalde Justiniani 2007). Lo anterior porque, la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, a la que remite la citada legislación, refiere que la ley que determinará los cargos de confianza debe ser la propia reglamentaria del citado apartado B, denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la LGIPE.

Ahora bien, no hay que pasar por alto la existencia del Servicio Profesional Electoral Nacional, el cual “es la piedra angular del Instituto, en el que descansa principalmente la función de organizar elecciones” (Bolaños Linares 2016: 127). No obstante, la pertenencia a este no se traduce en una inamovilidad, pues los servidores adscritos al citado servicio se encuentran clasificados también como personal de confianza conforme a la citada LGIPE.

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias...

Podría afirmarse que tal situación particular de los servidores del INE vulnera ya per se sus derechos humanos conforme a acuerdos internacionales, sin embargo, esta circunstancia jurídica también forma parte de los tratados internacionales en materia de trabajo, específicamente, conforme al Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo, que deja al arbitrio de sus estados miembros el régimen de protección laboral para los servidores públicos.

En ese sentido, al margen de que, en el aspecto de los servidores públicos, a nivel internacional no se prevé una protección laboral específica y de la crítica realizada al régimen normativo que impera en cuanto a las relaciones laborales de los servidores del INE, lo que interesa en el presente, es dirigirse a evidenciar las deficiencias del modelo especial de justicia laboral previsto para estos servidores a través del JLI, pues se estima que, al menos a través de un eventual ajuste normativo procesal, se puede mejorar su situación laboral burocrática, al menos de manera indirecta.

El citado modelo especial de justicia, como ya se dijo, se reguló por primera vez a través de una reforma constitucional publicada en el DOF, el 3 de septiembre de 1993. La cual previó que el extinto Tribunal Federal Electoral, entre otras cuestiones, resolviera de forma definitiva e inatacable las diferencias laborales que se presentaran entre el entonces Instituto Federal Electoral y sus trabajadores. Sin que, de la exposición de motivos, se advirtiera motivo o razón alguna para ello. Esta situación se replicó cuando el Tribunal Electoral se incorporó al PJF mediante una reforma constitucional publicada en el DOF, el 22 de agosto de 1996, pues en el artículo 99 constitucional, a través de su párrafo cuarto, fracción VII, se reiteró dicha competencia especial laboral sin exponer el motivo de su existencia.

Paradójicamente, su inclusión se dio en una ley procesal electoral —la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral— y no en una de naturaleza laboral, situación que, a decir de autores, desnaturalizó dicho ordenamiento toda vez que,

desde un punto de vista técnico, no se trata de un medio de impugnación y tampoco puede ser considerado como materia electoral (Cienfuegos Salgado 2012: 126).

Incluso, la propia Sala Superior del TEPJF estableció que, en el ejercicio de sus funciones, una cuestión es la “jurisdicción electoral” con sus rasgos y particularidades y, otra muy diferente, es la “jurisdicción laboral especial”, la cual también cuenta con sus propias singularidades (TEPJF, Tesis LV/99, 11 noviembre 1999).

Dicha jurisdicción laboral especial fue incluida en la Ley Orgánica del PJF y en, la entonces recién emitida, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

No obstante, conforme a dichos instrumentos normativos, quien originalmente conocía de los juicios laborales era exclusivamente la Sala Superior, la cual funcionaba de manera permanente, pues las Salas Regionales únicamente se instalaban de manera provisional durante los procesos electorales federales para resolver los juicios relacionados con la votación recibida en las casillas.

Sin embargo, luego de una reforma constitucional, publicada en el DOF el 13 de noviembre de 2007, que determinó la permanencia de las Salas Regionales, mediante una diversa reforma legal publicada en el DOF el 1 de julio de 2008, la competencia del conocimiento del JLI se dividió entre la Sala Superior y las entonces cinco Salas Regionales —a través de los artículos 189, fracción I, inciso g) y, 195, fracción XII de la Ley Orgánica del PJF—.

De esta manera, la Sala Superior conservó, para su conocimiento, los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores adscritos a órganos centrales. Mientras que, las entonces cinco Salas Regionales asumieron la competencia para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales entre el referido Instituto y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados.

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias...

Destacándose que, a partir de la división de la citada competencia para el conocimiento de dicho juicio, nada sustancial se ha legislado respecto al referido juicio. Esto a pesar de los grandes avances que ha habido en materia de derechos humanos, logrados mediante la reforma al artículo 1° constitucional de 10 de junio de 2011 o la diversa del tercer párrafo del artículo 17 constitucional de 15 de septiembre de 2017.

IV. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA JURISDICCIÓN LABORAL EN EL TEPJF, ASÍ COMO SU MATERIALIZACIÓN

Tal como se refirió al inicio de este trabajo, el JLI se trata de un juicio laboral del que conoce el TEPJF desde su creación como órgano jurisdiccional en 1996, a través de la fracción VII, del artículo 99 constitucional.

Desde el año de su inclusión en la normativa procesal electoral, el JLI no ha sufrido reforma legislativa alguna en su ley procesal —Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral—, misma que como quedó precisado, se estima que es de naturaleza primordialmente electoral (Galván Rivera 2002: 287) y no laboral.

La anterior situación ha provocado críticas en el aspecto de que dicha materia nada tiene que ver con su especialización, por lo que resulta necesaria la sustracción del conocimiento del citado juicio laboral de la competencia del TEPJF (Otálora Malassis 2019).

Ahora bien, ya que las reglas del JLI datan de la década de los 90 y éste ha permanecido legislativamente intacto desde entonces, se estima que ello ha provocado un desfase normativo en relación con el panorama actual de la justicia laboral y burocrática en relación con los derechos humanos.

Situación la anterior que incide en una desprotección e impedimento de salvaguarda de los derechos humanos que tienen los tra-

bajadores en el ramo electoral (Huber Oblea y Contró 2013: 404), entre otras cuestiones, por: 1) la falta de asesoría jurídica gratuita a los servidores del INE para promover juicios laborales en caso de ser necesario; y, 2) la distancia entre los domicilios de los justiciables y las ciudades sede de las Salas donde se tramitan los juicios laborales.

Dichas problemáticas serán materia de análisis a través del presente trabajo, pues se estima que, indiscutiblemente vulneran el derecho humano de acceso a la justicia de los servidores del INE, situación que motiva aún el ánimo de sustraer el conocimiento del JLI del TEPJF, ante una eventual reforma electoral y aprovechando la reforma de justicia laboral 2017-2019.

Lo anterior sin pasar por alto las fortalezas que tal juicio laboral especial tiene al ser materia de resolución por parte del TEPJF, las cuales se enunciarán de igual manera.

1. Falta de asesoría jurídica gratuita a los servidores del INE para promover juicios laborales

Uno de los principales inconvenientes que surgen de los JLI, mismo en el que se centrará este apartado, trata de la falta de asesoría jurídica gratuita en favor de los servidores públicos del INE cuando tienen la necesidad de promover un juicio laboral para defender sus intereses.

Si bien de manera formal, no existe precepto constitucional alguno que obligue la existencia de una defensa pública o de oficio para la promoción de juicios laborales, resulta por demás inconcebible que hoy en día, los servidores del INE no cuenten con dicho servicio gratuito de defensa para promover juicios laborales.

Más aún cuando “llama la atención que el concepto de defensa adecuada ha comenzado a emplearse por los juzgadores en relación con otras materias jurídicas, como la laboral o la administrativa” (Fix-Fierro y Suárez Ávila 2015: 165).

Lo anterior se afirma pues, por un lado, aquellos que acuden a promover juicios laborales ante las aún existentes Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuentan desde 1927, con una Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Dicha procuraduría se encarga de atender las necesidades de los trabajadores que no cuentan con los recursos económicos para defenderse jurídicamente mediante los servicios de abogados de forma gratuita.

De igual forma, desde 1984, existe la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que brinda asesoría y representación legal, de forma gratuita, a los trabajadores al servicio del Estado o sus beneficiarios que lo soliciten. Esto respecto a asuntos que competen al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura Federal, cuenta con un órgano auxiliar de asesoría jurídica gratuita denominado Instituto Federal de Defensoría Pública. Que si bien, a partir de una reforma a su ley efectuada el 1° de mayo de 2019, se encuentra en aptitud de prestar dichos servicios en materia laboral, se entiende que éstos sólo se dirigen a aquellos asuntos que dispongan los tribunales laborales creados por mandato de ley a partir de la reforma a la justicia laboral de 2019.

Lo anterior se traduce también en una inexistencia de asesoría jurídica gratuita para defender a los servidores del INE en los juicios laborales de los que conoce el TEPJF. Pues, al ser este último, un tribunal ajeno a los citados órganos jurisdiccionales laborales, contemplados por la Ley Federal del Trabajo desde el 1° de mayo de 2019, por mandato del artículo 99 constitucional no podría considerársele un tribunal laboral conforme a dicha normativa, dado que esencialmente, el TEPJF “tiene la elevada encomienda de garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, así como de salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad a que deben sujetarse todos los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades electorales, cualquiera que sea su naturaleza” (Sánchez-Cordero

Grossman 2006), siendo la justicia laboral inherente a los servidores del INE, como ya se apuntó, una competencia *sui generis* otorgada a un Tribunal Electoral.

Además, se debe aclarar que, hasta este punto, no resulta posible dilucidar si se ha cumplido con el cometido de ofrecer una justicia efectiva en cuanto a sus decisiones, pues los fallos dictados en esos juicios tanto por las Salas Regionales como por la Superior, resultan definitivos e inatacables, sin que exista la posibilidad de rebatirlos a través de recurso alguno, incluso del amparo directo, ello conforme a un criterio jurisprudencial de la Segunda Sala del máximo tribunal del país (SCJN, Tesis 2a. XXVI/2002, 23 abril 1999). Sin embargo, en cuanto a la justicia imparcial y de calidad, no se tiene duda alguna de este actuar por parte del TEPJF derivado de que, hasta el momento, no se ha externado inconformidad alguna documentada en ese aspecto por parte de los servidores del INE.

Tampoco pasa inadvertido que el propio TEPJF cuenta con una defensoría pública electoral, pero esta sólo se ocupa de atender pueblos y comunidades indígenas. Siendo un órgano auxiliar de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral con independencia técnica y autonomía operativa, encargada de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos y comunidades indígenas cuando se considere que existe una violación a un derecho político electoral, ya sea individual o colectivo. Lo anterior, sin que de manera alguna se contemple la materia laboral en la prestación de sus servicios de asesoría jurídica.

Expuesto lo anterior, se puede afirmar categóricamente que en nuestro país no existe legislación alguna que expresamente contemple asesoría gratuita en favor de los servidores del INE que busquen promover juicios laborales ante el TEPJF. Lo anterior, aún y cuando, a partir de una reforma al párrafo octavo del artículo 17 constitucional, se previó esencialmente que la federación debe garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para toda la población.

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias...

El citado precepto, interpretado conforme al principio *pro persona* y de manera conforme, obligaría al PJJF como parte del Estado Mexicano, ya sea a través del Instituto Federal de Defensoría Pública o del propio TEPJF, a proveer de un servicio de asesoría jurídica gratuita en favor de los servidores públicos del INE en caso de ser necesario. Sin embargo, hoy en día, formalmente esto no ha ocurrido.

Lo anterior no obstante que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, prohíbe a los Estados discriminar por, entre otras razones, la posición económica. Por lo que si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza —como el de acceso a la justicia—, encuentra que su posición económica le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso, queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley (Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-11/90*, 10 agosto 1990: párr. 22), situación que indudablemente se materializa en la problemática aquí expuesta. Sin embargo, se tiene la certeza de que, en caso de ser necesario, el PJJF desplegará las acciones correspondientes que colmen dicha laguna existente, con el objeto de salvaguardar el derecho de acceso a la justicia que tienen todos los gobernados, en este caso los servidores del INE que así lo requieran.

Esto con miras a cumplir la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos, establecida en el artículo 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el derecho a una defensa adecuada, como elemento esencial de los derechos humanos al debido proceso y al acceso a la justicia, reconocidos en los artículos 8 y 25 del mismo instrumento internacional.

Máxime si se tiene en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido (Corte IDH, *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, 13 octubre 2011: párr. 116 a 119) que el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

consagra los lineamientos al debido proceso legal que deben respetarse en cualquier instancia procesal.

Así, dentro de las *garantías* que constituyen el debido proceso se encuentra el acceso a la asistencia letrada (Corte IDH, *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, 24 octubre 2012: párr. 164) a que hace referencia el artículo 8, apartado 2, incisos d) y e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consiste en el derecho de la persona a: i. defenderse personalmente; ii. ser asistida por un defensor de su elección; y, iii. si la persona no se defendiere por sí misma ni nombrara defensor en los plazos de ley, tiene el derecho a ser asistida por un defensor proporcionado por el Estado.

Criterio el anterior que guarda relación con lo decidido por la Primera Sala de la SCJN en el aspecto de que la garantía del debido proceso legal contenida en el artículo 14 constitucional permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal (SCJN, 1a. XCVIII/2006, 19 abril 2006).

En ese sentido, como se precisó al comienzo de este apartado, queda demostrada una de las deficiencias del JLI, pues al crearse dicho juicio, el legislador no previó organismo alguno que garantizara la adecuada defensa de los derechos laborales de los servidores del INE ante el TEPJF sin costo alguno, ya fuera por conducto de alguna procuraduría o del propio instituto federal de defensoría pública. Situación que discriminó a los mencionados servidores de acceder a una asesoría jurídica gratuita en defensa de sus intereses.

2. La distancia entre los domicilios de los justiciables y las ciudades sede de las Salas donde se tramitan los juicios laborales

Como ya se mencionó, al crearse el TEPJF en 1996 y con este el JLI, la competencia para conocerlo y resolverlo se concentraba únicamente en su Sala Superior, que tiene su residencia en la Ciu-

dad de México. Lo anterior significaba, por ejemplo, que en el caso de que un servidor adscrito a alguna Junta Distrital con residencia en Tijuana, Baja California fuera cesado y dicha situación se tratara de un despido injustificado que ameritara la promoción de un JLI, este tenía que acudir a litigar el asunto a la Ciudad de México. Situación que ya de por sí representaba un enorme perjuicio para alguien que posiblemente no contaba con un ingreso estable de recursos económicos, al encontrarse en una situación de desempleo. Sumado a esto, con la obligación de trasladarse a la capital del país para promover y dar seguimiento a la substanciación de su asunto laboral.

No obstante, como se indicó en párrafos que anteceden, a partir de la citada reforma constitucional de 2007 y la diversa legal de 2008, se hicieron permanentes las en ese entonces sólo cinco Salas Regionales existentes y, se les otorgó la competencia para resolver también el JLI. En ese sentido, la mencionada competencia del juicio laboral especial se distribuyó conforme a los artículos 189, fracción I, inciso g) y 195, fracción XII de la Ley Orgánica del PJF de la siguiente manera:

“Artículo 189.- La Sala Superior tendrá competencia para: I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

[...] g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a órganos centrales.

Artículo 195.- Cada una de las Salas Regionales, con excepción de la Sala Regional Especializada, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

[...] XII. Conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados”.

Ahora bien, lo anterior podría parecer que atemperó la problemática relacionada con la distancia entre los domicilios de los

posibles trabajadores actores y la residencia de los órganos jurisdiccionales encargados de resolver los asuntos laborales. No obstante, cabe recordar que las Salas Regionales, por mandato del artículo 192 de la Ley Orgánica del PJF, tienen su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, tratándose, actualmente, de las siguiente localidades:

- 1) Guadalajara, Jalisco, cabecera de la Primera Circunscripción Plurinominal y con competencia en los asuntos inherentes a dicha entidad federativa y las siguientes: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
- 2) Monterrey, Nuevo León, cabecera de la Segunda Circunscripción Plurinominal y con competencia en los asuntos inherentes a dicha entidad federativa y las siguientes: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
- 3) Xalapa, Veracruz, cabecera de la Tercera Circunscripción Plurinominal y con competencia en los asuntos inherentes a dicha entidad federativa y las siguientes: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.
- 4) Ciudad de México, cabecera de la Cuarta Circunscripción Plurinominal y con competencia en los asuntos inherentes a dicha entidad federativa y las siguientes: Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
- 5) Toluca, Estado de México, cabecera de la Quinta Circunscripción Plurinominal y con competencia en los asuntos inherentes a dicha entidad federativa y las siguientes: Colima, Hidalgo y Michoacán.

En ese sentido, subsiste la problemática planteada respecto a un eventual despido de un servidor de una Junta Distrital de Tijuana, Baja California. Pues para litigar el asunto, este debe promover el juicio ante la Sala Regional Guadalajara, misma que se encuentra

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias...

a 2,221.790 kilómetros de distancia de la ciudad de Tijuana, lo cual, se insiste, provoca un menoscabo en las ya precarias condiciones en las que se encuentra una persona desempleada con motivo, por ejemplo, del cese en su puesto de trabajo.

La situación anterior, vinculada con la expuesta falta de asesoría jurídica gratuita en favor de los servidores del INE, en nuestro concepto, vulnera flagrantemente el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional. Ataca, por lo tanto, el derecho humano, económico y social, que incide directamente y de manera definitiva para hacer efectivos otros derechos sustantivos (Trujillo García y Ávila Silva 2019: 69).

Además de lo mencionado, tal proceder parecería contravenir en lo que a semejantes situaciones se ha pronunciado la Segunda Sala de la SCJN, al decidir de manera amplia qué debe entenderse por domicilio del demandado, a efectos de fincar la competencia territorial de tribunales laborales cuando se demanda a un ente del Estado con presencia en todo el territorio nacional, tal como es el caso del INE, en el sentido de que su domicilio no sólo es aquel establecido en la Ciudad de México en términos de su normativa, sino también en el que se ubican las oficinas o instalaciones que tienen en la República Mexicana para el cumplimiento de su objeto.

Lo anterior, con el fin de evitar no sólo coartar la facultad del trabajador de elegir el tribunal laboral ante el cual presentar su demanda, sino también el traslado de los empleados a la capital del país a efecto de poder ejercer sus derechos laborales, lo que implicaría una violación al derecho de acceso a la justicia a decir del máximo tribunal del país (SCJN, 2a./J. 161/2006, 22 noviembre 2006).

Cabe aclarar que tal situación surge a causa del diseño normativo de competencias del JLI conforme a la Ley Orgánica del PJE en cuanto al número de Salas disponibles para atender los asuntos que se someten a su conocimiento, pues el máximo órgano de justicia electoral de nuestro país actúa en el margen de manio-

bra que tiene a su alcance a través del marco normativo otorgado por el legislador.

3. Fortalezas del modelo especial de justicia laboral electoral

Una fortaleza del JLI es el bajo un número de éste que se promueven en las Salas, pues conforme a la estadística del TEPJF, dicho juicio es el que menos carga de trabajo le representa. De hecho, desde su creación, el TEPJF ha conocido de 1,625 juicios laborales —Unidad de Estadística e Información Judicial del TEPJF, asuntos recibidos por el TEPJF por tipo de medio y año del 1° de noviembre de 1996 al 15 de junio de 2020, 15 de junio de 2020 —, además de que se resuelven en los plazos que marca la ley de una manera pronta y expedita, en un promedio de 47.79 días —Unidad de Estadística e Información Judicial del TEPJF, promedio de días de resolución por Sala del 1° de enero al 15 de junio de 2020, 15 de junio de 2020—.

Es decir, el bajo número de juicios existentes en la instancia del TEPJF sin duda alguna impacta en el aspecto de la celeridad que se le da a los mismos para ser resuelto, lo cual sin duda alguna se trata de un importante punto a favor de su existencia en dicha instancia judicial electoral.

Lo anterior, sin duda alguna contrasta, por mencionar un ejemplo, con el panorama de los aun existentes órganos impartidores la justicia laboral ordinaria, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en las cuales se observó un proceso tardado, ineficiente, complejo y poco transparente que dio pie a una dilación y prolongación del trámite de sus asuntos (Molina Martínez 2018: 95).

4. Materialización de la problemática en el modelo especial de justicia laboral electoral

La fortaleza de cantidad y celeridad del JLI no debe pasar por alto la transgresión, también expuesta, del derecho acceso a la

justicia de que son objeto los trabajadores del INE cuando desean dirimir sus conflictos de índole laboral ante el TEPJF.

Como ejemplo de la problemática que se presenta en el JLI, debe destacarse un criterio reciente que data del 7 de junio de 2019, emitido por la Sala Regional Toluca del TEPJF a través de un acuerdo colegiado, mediante el cual, sometió a consulta competencial el trámite de un JLI presentado ante dicho órgano jurisdiccional. Se hizo esta consideración debido a que, entre otras cuestiones, la parte promovente alegó que su domicilio se encontraba dentro de esa jurisdicción y no contaba con los recursos para trasladarse a la entidad federativa en la que debía tramitarse el citado juicio laboral (TEPJF, ST-JLI-9/2019, 7 junio 2019: 9).

Sin embargo, al resolver la consulta planteada por la Sala Toluca, la Sala Superior del TEPJF únicamente definió que la competencia para conocer del asunto se surtía a favor de la Sala Regional Monterrey, pues la compensación y prestaciones demandadas se encontraban relacionadas con la conclusión de la relación laboral entre el actor y el INE de un encargo que tenía como adscripción el Estado de Querétaro, refiriendo que, respecto a la imposibilidad de presentar la demanda ante la Sala Monterrey, alegada por la parte actora, ésta quedaba colmada por la determinación tomada en ese acuerdo colegiado para remitir su escrito al órgano jurisdiccional competente.

Por otra parte, respecto a la cuestión de los recursos económicos, la superioridad únicamente se concretó a referir que sería la Sala Regional Monterrey quien, en su caso, determinaría lo conducente respecto a una potencial imposibilidad económica de la parte promovente para comparecer en el juicio laboral en aquella entidad federativa y la implementación de mecanismos idóneos para el acceso a la justicia del actor (TEPJF, SUP-JLI-19/2019, 11 junio 2019: 17).

Por lo que la situación hecha valer por la parte promovente con relación a la deficiencia de acceso a la justicia que le represen-

taba el JLI y la decisión tomada por la Sala Superior conforme a la normativa procesal, dejó de manifiesto las adversidades a las que se enfrentan aquellos servidores del INE que, por alguna razón, pretenden demandar alguna prestación laboral a la que tienen derecho.

Esto demuestra una problemática que indiscutiblemente transgrede los derechos humanos de dichos trabajadores en el aspecto del derecho fundamental relacionado con el debido acceso a la justicia, situación que inclusive, en apariencia contraviene la citada jurisprudencia 2a./J. 161/2006 (21 noviembre 2006), emitida por la Segunda Sala del máximo tribunal del país.

Sin que pueda alegarse dicha circunstancia de vulneración de derechos en lo que respecta a la contraparte de los servidores, es decir, el INE, pues éste cuenta con un órgano especializado en la defensa de sus intereses en los citados juicios laborales, es decir, una Dirección de Asuntos Laborales. Máxime que el citado órgano administrativo electoral nacional cuenta con presencia en la capital del país y, por supuesto, en la ciudades cabeceras de las circunscripciones plurinominales sedes de las Salas que conocen de los asuntos para vigilar su sustanciación, así como para defender sus intereses dentro de los juicios.

V. POSIBLES SOLUCIONES ANTE UNA EVENTUAL REFORMA

Durante el año 2019 se organizaron diversos foros de consulta encaminados hacia una reforma electoral, de estos surgieron distintas propuestas que, en lo que interesa, permeaban en la impartición de justicia relacionada con el JLI.

En concreto, destaca la propuesta relativa a una nueva legislación procesal electoral federal denominada *Ley de Enjuiciamiento Electoral*, a través de ésta, se planteó la posibilidad de suprimir la competencia otorgada a las Salas del Tribunal Electoral para resolver los conflictos laborales de los trabajadores del INE, es decir,

que dichas controversias fueran conocidas por las autoridades jurisdiccionales laborales (Mata Pizaña 2019) sin que, expresamente en dicho proyecto, se esbozara el órgano jurisdiccional que debía encargarse de substanciar los citados juicios laborales.

Usualmente, el principal argumento que se invoca para tal solitud tiene como origen el hecho de que, al ser el TEPJF un órgano jurisdiccional especializado en la materia electoral, este no debe conocer de asuntos en materia laboral.

Sin embargo, dicha petición pasa por alto la contraargumentación que existe respecto a la sustracción del JLI del conocimiento del TEPJF, en el sentido de que su creación deriva de un ánimo de mantener la autonomía del INE (Meza Pérez 2017: 429).

Tal afirmación deriva un criterio de la SCJN que data de 2004, a través del cual, se expuso que los juicios laborales electorales surgieron a partir de una concepción de contribuir a garantizar, al grado máximo, la autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales mediante el apartamiento de la función electoral; tanto en lo sustantivo como en lo jurisdiccional, del ámbito de influencia y decisión de otras autoridades del país, inclusive de los tribunales laborales ordinarios (SCJN, Conflicto de Competencia 97/2004, 15 de octubre 2004: 43).

No obstante, en la época de la emisión del criterio, los tribunales laborales ordinarios a los que hacía referencia la SCJN, se trataban de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órganos de justicia ordinaria laboral y laboral burocrática que, de manera particular, formaban parte de la Administración Pública Federal, lo cual se traducía en una limitante para echar a andar las citadas propuestas de sustraer el conocimiento del JLI del TEPJF, en aras de salvaguardar la autonomía del INE en todos los aspectos.

De tal suerte que, el contexto de la citada situación sobre la que se pronunció el Alto Tribunal cambió a partir de la reforma a la

justicia laboral de 1° de mayo de 2019, pues a través de ésta se otorgó el conocimiento de la justicia laboral ordinaria a órganos jurisdiccionales especializados de los Poderes Judiciales, tanto federal, como de las entidades federativas.

En nuestro concepto, dicho acontecimiento superó la afirmación realizada por el máximo tribunal del país en el sentido de apartar la influencia y decisión de otras autoridades del país en lo concerniente al INE, pues al tratarse el Tribunal Electoral de un órgano perteneciente al PJE y ser este el argumento bajo el cual se otorgó el conocimiento de los juicios laborales promovidos por los trabajadores del citado órgano constitucional autónomo que organiza las elecciones, nada impide el traslado de la justicia laboral de dichos servidores a los tribunales laborales ordinarios del PJE, creados mediante la citada reforma de 1° de mayo de 2019.

Superándose de esta manera el único y más importante contrargumento existente para dejar en manos de la justicia electoral, la resolución de los conflictos laborales de los trabajadores del INE, al pasar a manos del Poder Judicial, la impartición de la justicia laboral ordinaria.

De esta manera, como se expondrá a continuación existen condiciones normativas, así como derivadas de criterios judiciales, que hacen plausible el traslado de los juicios para dirimir controversias de índole laboral de los trabajadores del INE, a los órganos jurisdiccionales del PJE.

1. Impartición de justicia por parte de Tribunales laborales ordinarios

No pasa inadvertido el hecho de que dichos tribunales laborales creados por la reforma de justicia laboral de 2019, únicamente se concentrarán en impartir la justicia relativa a los trabajadores del apartado A del artículo 123 constitucional; subsistiendo la presencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, encargado de impartir la justicia laboral burocrática.

Así como que, por criterio jurisprudencial de la SCJN, la imparición de justicia laboral relativa a los trabajadores de órganos constitucionales autónomos recae por lo general en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al tratarse de conflictos que deben dirimirse conforme al Apartado B del artículo 123 constitucional (SCJN, 2a./J. 197/2010, 24 noviembre 2010).

Sin embargo, debido a los propios motivos dados por la SCJN para la existencia de dicha jurisdicción laboral especial del TEPJF, se estima que tal jurisdicción no podría reubicarse en el conocimiento citado tribunal burocrático, no obstante, nada impide que esta sea trasladada a los incipientes tribunales laborales del PJF.

Lo anterior acabaría con años de discusión con relación a la materia de competencia del TEPJF. Además de que, al efectuar dicho ajuste normativo procesal, los servidores del INE tendrán un acceso más efectivo a la justicia a través de la asesoría jurídica gratuita por conducto del Instituto Federal de Defensoría Pública o de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

De igual manera, los servidores se encontrarían en la posibilidad de acudir a dirimir las controversias laborales ante órganos jurisdiccionales más cercanos en distancia, pues el número de juzgados que se instalarán, serán aún más numerosos a lo largo de la República Mexicana, lo cual, sin duda, abonará en el seguimiento a los asuntos que en su caso se promuevan.

2. El modelo de justicia de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados como ejemplo

Como sustento al argumento antes expuesto, debe tenerse en cuenta que los trabajadores de los organismos públicos descentralizados, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Correos de México y Petróleos Mexicanos, no se encuentran sujetos al apartado B del artículo 123 constitucional, pues, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal, dichas dependencias cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Es decir, no forman parte de los Poderes de la Unión, ni del gobierno de la Ciudad de México ni de los Poderes de los Estados o los Municipios. Por lo que sus trabajadores no tienen el carácter de servidores públicos, lo anterior a pesar de que mantienen una vinculación jurídica con el Estado para que este les otorgue recursos para el desarrollo de sus fines (Pallares y Lara 2007: 51 y 53).

Si bien, existen afirmaciones en el sentido de que la exclusión de los sectores antes mencionados contradice el carácter unitario que debiera conservar el derecho burocrático, ya que está clara la existencia de una relación jurídica burocrática, pues el Estado en estos casos actúa desarrollando una función de poder (Villarreal Reyes 2011: 4), tal segregación deviene de un pronunciamiento de la Segunda Sala de la SCJN.

Dicho criterio sostiene que, al tener dichos organismos personalidad jurídica propia, es decir, estar descentralizados, es ese carácter distintivo el que define un tratamiento diferente para esos efectos por mandato constitucional. Independientemente de que se ubiquen dentro de la administración pública paraestatal encabezada por el titular del Poder Ejecutivo. En consecuencia, los conflictos laborales entre dichos organismos y sus trabajadores son competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conforme a la normativa que rige sus relaciones laborales (SCJN, Jurisprudencia 2a./J. 180/2012, 21 noviembre 2012).

Sin embargo, resulta curioso que, por propia disposición jurisprudencial del Pleno del máximo tribunal del país, aún y cuando las relaciones laborales del IssSTE y sus trabajadores están regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional, lo anterior no impida que el propio IssSTE otorgue a sus trabajadores las prestaciones de seguridad social correspondientes (SCJN, Jurisprudencia P./J. 153/2008, 30 septiembre 2008).

En ese contexto podría situarse también el INE, así como las relaciones laborales de sus trabajadores, al ser dicho ente un órgano constitucional autónomo, cuya naturaleza general, a decir de la SCJN radica entre otras cuestiones en que no forma parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como un organismo que se encuentra a la par de los órganos tradicionales, y que además cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera (SCJN, P./J. 20/2007, 17 abril 2007).

Dicho lo anterior, tampoco es obstáculo para que se diriman los conflictos laborales en los tribunales judiciales ordinarios, el hecho de que la seguridad social de los servidores del INE se encuentra sujeta al ISSSTE. Pues, como quedó de manifiesto a través del criterio del máximo tribunal del país, ello no causa conflicto alguno en cuanto al órgano de justicia que se encarga de dirimir los conflictos suscitados de la relación laboral, superándose así el obstáculo argumentativo que existía en el aspecto de conservar la autonomía del INE de otros poderes de la unión.

Incluso, como sustento de lo anterior, debe destacarse el criterio que fue emitido por un Tribunal Colegiado de Circuito, el cual estimó que los órganos constitucionales autónomos —como en nuestro caso, el INE—, sólo mantienen una relación de coordinación con los órganos estatales, pues cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, sin pertenecer ni encontrarse subordinados a las dependencias que integran la administración pública centralizada; razón por la que las relaciones laborales con sus trabajadores se rigen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria (Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, Tesis XIII.T.A.16 L, 25 septiembre 2018).

En consecuencia, resulta viable lo aquí planteado, al menos en el aspecto de que la resolución de los conflictos laborales del INE pueda trasladarse al conocimiento de los incipientes tribunales laborales del PJF.

IV. CONCLUSIÓN

El JLI se trata de un juicio del que conoce el TEPJF desde su creación en 1996, no obstante, la única reforma de gran dimensión que este ha experimentado es la distribución de su competencia originalmente concentrada en la Sala Superior, a cinco Salas Regionales en ciertos casos. Por lo anterior, puede afirmarse que procesalmente este no ha sufrido reforma legal alguna trascendente que se ajuste a los cánones constitucionales relativos a los derechos humanos en México. Por lo cual, se identifican al menos dos problemáticas que inciden en los derechos fundamentales de los principales protagonistas de los juicios: los trabajadores del INE. Lo anterior, al margen de las fortaleza que presenta en cuanto a la celeridad de resolución.

La primera se trata de una falta de asesoría jurídica gratuita a los servidores/trabajadores del INE para promover juicios laborales, lo cual, como se precisó, es un derecho humano que todos y cada uno de los gobernados deben gozar. De no ser así, se les estaría discriminando de un acceso a la justicia derivado de una situación económica. Máxime que dicha situación se materializa con mayores consecuencias en un conflicto laboral, pues usualmente, quienes acuden a los tribunales en materia de trabajo, ya no cuentan con un ingreso para sufragar los gastos que representan la defensa de los intereses en un juicio laboral.

Otro de los problemas que se advierten del diseño normativo actual radica en la distancia entre los domicilios de los justiciables y las ciudades sede de las Salas donde se tramitan los juicios laborales. Situación que, de igual manera, limita bastante el margen de actuación de los actores en materia laboral electoral, pues para promover y seguir de cerca las actuaciones inherentes al juicio promovido, deben acudir a la ciudad sede, ya sea de la Sala Superior —Ciudad de México— o de alguna de las cinco Salas Regionales —Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México o Toluca— donde se tramite el asunto. Nuevamente, poniendo en desventaja a los trabajadores promoventes dado que su contraparte —el INE—

cuenta con una Dirección creada específicamente para la defensa de los asuntos laborales.

Las dos situaciones antes expuestas ponen en evidencia que el Estado Mexicano, por lo menos en el aspecto legislativo inherente al JLI, vulnera de manera sistemática los derechos humanos de los trabajadores del INE a causa del diseño procesal normativo que actualmente prevalece. En nuestro concepto, actualmente existe un nicho de oportunidad para superar aquella decisión de la SCJN que data de 2004, en el aspecto de mantener ajeno de los tribunales de trabajo —históricamente dependientes de la Administración Pública Federal— los conflictos laborales del INE a efecto de garantizar la autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales, pues a partir del 1° de mayo de 2019, se contemplan tribunales laborales dependientes del PJE. Por lo que ya no debería existir motivo alguno para que el TEPJE, máxima autoridad en materia de justicia electoral siga conociendo de asuntos concernientes a la justicia laboral; aunado a las problemáticas detectadas en la configuración normativa de dichos juicios, que indiscutiblemente, vulneran los derechos humanos de los servidores del INE.

Por tanto, se concluye que, al día de hoy, resulta viable trasladar el conocimiento de los juicios laborales electorales a los nuevos tribunales laborales que dependerán del PJE.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel (1995): *Derecho Burocrático Mexicano*, Porrúa, México.

Alcalde Justiniani, Arturo (2007): “IFE, en casa del herrero...”, en *La Jornada*, 7 de julio de 2007, Opinión. Disponible en: «<https://www.jornada.com.mx/2007/07/07/index.php?section=opinion&article=018a2pol>» [Consultado el 10 de septiembre de 2020].

Akademia. Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos

Buen Lozano, Néstor de (2013): “México”, en *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*, Ackerman, Mario (ed.), Porrúa, México, 99-136.

Bolaños Linares, Rigel (2016): *Derecho Laboral Burocrático*, 5ª Edición, Porrúa, México.

Cienfuegos Salgado, David (2012): “Juicios laborales en materia electoral federal”, en *El derecho mexicano contemporáneo. Retos y dilemas: estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, Cienfuegos Salgado, David y Guinto López, Jesús Boanerges (ed.), Porrúa, México, 119-146. Disponible en: «<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3228/1.pdf>» [Consultado el 10 de septiembre de 2020].

Espinoza Hoyo, Omar (2007): *Los conflictos laborales del Instituto Federal Electoral/Reflexiones*, Porrúa, México.

Farid Barquet, Alfredo (2006): “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Un Tribunal en evolución”, en *Decimocuarto encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo*, Kurczyn Villalobos, Patricia (ed.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 177-190.

Fix-Fierro, Héctor y Suárez Ávila, Alberto Abad (2015): “Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la República Mexicana”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 32, 157-200.

Fuentes Barrera, Felipe Alfredo (2018): “Breve reflexión sobre el proceso electoral 2017-2018 y los retos para la justicia electoral”, en *Revista Justicia y Sufragio*, núm. 21, 14-22.

Galván Rivera, Flavio (2002): *Derecho Contencioso Electoral*, 2ª Edición, Porrúa, México.

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias...

Huber Oblea y Contró, Jean Paul (2013): *Derecho Contencioso Electoral*, 2ª Edición, Porrúa, México.

López Cárdenas, Próspero (1987): “Legislación especial laboral sobre trabajadores del Estado en México. Causas y consecuencias”, en *Instituciones de Derecho Burocrático. Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 113-118.

Mata Pizaña, Felipe de la (2019): “Ley de Enjuiciamiento Electoral”, en *Conferencia dictada durante el Parlamento abierto para el análisis y discusión de la reforma electoral*, 18 de junio, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Meléndez George, León Magno (2005): *Derecho Burocrático/Incertidumbre Jurídica*, Porrúa, México.

Meza Pérez, Jorge (2017): *Presupuestos prácticos para la aplicación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

Molina Martínez, Sergio Javier (2018): “El nuevo sistema procesal laboral mexicano. Los principios que ahora deben conformarlo”, en *Revista Mexicana de Justicias Orales*, año I, núm. 2, 78-120.

Otálora Malassis, Janine M. (2019): “Hiperlitigiosidad”, en *Conferencia dictada durante el Seminario: Reforma Electoral, De Cara al Futuro Inmediato*, 8 de agosto, Universidad Nacional Autónoma de México.

Pallares y Lara, Sergio (2007): *Las relaciones laborales en el servicio público*, Porrúa, México.

Sánchez-Cordero Grossman, Jorge (2006): “Notas sobre el sistema electoral mexicano: el control de la constitucionalidad en materia electoral y la designación de los magistrados

electorales”, en *Derecho electoral mexicano/Perspectivas para una reforma*, Cienfuegos Salgado, David e Islas Colín, Alfredo (ed.), Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 229-238.

Tovar y de Teresa, Fernando (2013): “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sus características legales”, en *El Derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje/Ensayo Temáticos*, Quintana Roldán, Carlos F. (ed.), Secretaría de Gobernación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 213-232.

Trueba Urbina, Alberto (1955): *Ley Federal del Trabajo de 1931*, Porrúa, México.

Trujillo García, Rosa Ivonne y Ávila Silva, Juan Manuel (2019): “El derecho humano de acceso a la justicia de los trabajadores burocráticos en México”, en *Revista Jurídica de Derecho*, núm. 10, 68-91.

Villarreal Reyes, Alma Ruby (2011): *Derecho Colectivo Burocrático*, Porrúa, México.