

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ¿órgano jurisdiccional burocrático?

*María Aurora Lacavex Berumen**

SUMARIO: I. ANOTACIÓN PRELIMINAR; 1.1. *Semblanza de la legislación laboral relacionada con los trabajadores al servicio del Estado*; 1.2. *Situación de los trabajadores que prestan sus servicios en los órganos descentralizados de carácter federal*. II. EL RÉGIMEN LABORAL DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES; 2.1. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*; 2.2. *El Instituto Federal Electoral*. III. LAS ORGANIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES PARA LA RESOLUCIÓN DE SUS CONFLICTOS INTERNOS; 3.1. *La Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral*; 3.2. *El Instituto Federal Electoral y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral*. IV. EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA MATERIA LABORAL. 4.1. *La competencia expresa*. 4.2. *El reforzamiento jurisprudencial*; 4.3. *Marco jurídico aplicable en los procesos laborales electorales*. V. EVALUACIÓN DEL SISTEMA LABORAL APLICABLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL; 5.1. *Perspectiva doctrinaria*; 5.2. *Propuesta legislativa*. CONCLUSIÓN.

* Profesora de Carrera, Titular "C" Tiempo Completo de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California y Directora de la misma.

I. ANOTACIÓN PRELIMINAR

1.1. Semblanza de la legislación laboral relacionada con los trabajadores al servicio del Estado

En 1917, México fue la primera nación en el mundo en incorporar los derechos de los trabajadores en el artículo 123 del texto constitucional. En la propia **Carta Magna** se establecía que correspondía a los estados expedir la legislación reglamentaria, propiciándose así, que entidades federativas como: Veracruz, Yucatán, Coahuila y Jalisco, promulgaran y publicaran diversos ordenamientos jurídicos en esta materia.

En 1929 se reformó la fracción X del artículo 79 Constitucional y la aludida facultad pasó a ser exclusiva del Congreso de la Unión.

En 1931 se expidió la primera **Ley Federal del Trabajo**, misma que en el artículo 2º excluía expresamente a los trabajadores al servicio del Estado como destinatarios de esta normatividad, y al efecto, establecía que se regirían por las leyes del servicio civil correspondientes.

El **Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil**, fue expedido en 1934 por Abelardo L. Rodríguez, y tuvo vigencia del 12 de abril al 30 de noviembre de dicho año.

El **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**, se expidió el 5 de noviembre de 1938, por Lázaro Cárdenas.

En el Diario Oficial de la Federación, del 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma al artículo 123, que adicionó un apartado B y designó al texto original como apartado A.

En 1963, se expidió la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**. Esta ley ha sido reformada en 19 ocasiones: la primera el 20 de enero de 1967 y la más reciente el 3 de mayo de 2006.

1.2. Situación de los trabajadores que prestan sus servicios en los órganos descentralizados de carácter federal

El artículo 1º de la mencionada ley de los trabajadores al servicio del Estado, establece que es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de diversas instituciones que se enlistan, y de otros organismos descentralizados, similares a los que se mencionan, que tengan a su cargo función de servicios públicos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio identificado con la clave P./J.1/96, cuyo rubro es: “*ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL*”, que aparece publicada en la página 52 del Seminario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo III, correspondiente a febrero de 1996, ha considerado que el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sujeta al régimen laboral burocrático no solamente a los servidores de los Poderes de la Unión, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran con otros entes la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal. Por lo tanto, de conformidad con la tesis de la Corte, las relaciones de estos organismos descentralizados con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 Constitucional¹.

II. EL RÉGIMEN LABORAL DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES

2.1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en el artículo 99², que el **Tribunal Electoral** es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del **Poder Judicial de la Federación**.

De igual forma, establece en el párrafo séptimo que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderá a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el presidente del propio Tribunal, por un Magistrado Electoral de la Sala Superior y por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

El párrafo décimo segundo del propio numeral constitucional en comento dispone que el 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.

¹ En sesión celebrada el 15 de enero de 1996, el Tribunal Pleno aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros, con el número 1/1996, la tesis de jurisprudencia referida, y determinó que las votaciones de los precedentes resultaban idóneas para integrarla.

² Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Por otro lado, el artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral están a cargo de la **Comisión de Administración**, que se integra por el presidente del Tribunal, por un Magistrado Electoral y tres miembros del Consejo de la Judicatura. Tiene carácter permanente. El titular de la Secretaría Administrativa del Tribunal funge como Secretario de la Comisión y concurre a las sesiones con voz, pero sin voto.

Corresponde a la mencionada Comisión determinar cada año sus períodos de vacaciones, tomando en cuenta los calendarios electorales, federal y locales, según el numeral 207 de la ley en consulta.

La Comisión de Administración tiene, como señala el artículo 209 del ordenamiento que se consulta, las atribuciones siguientes:

“[...]

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

[...]

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

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

IX. Destituir o suspender a los Magistrados de las Salas Regionales, cuando incurran en faltas o conductas graves que lo ameriten y comunicarlo de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos conducentes. En estos casos, el Magistrado destituido o suspendido podrá apelar la decisión ante la Sala Superior del Tribunal;

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

XI. Suspender en sus funciones a los Magistrados Electorales de las Salas Regionales que aparecieron involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;

XII. Decretar, cuando proceda, la suspensión, remoción o cese de los secretarios generales, secretarios, así como del personal jurídico y administrativo de las Salas Regionales;

[...]

XIV. Imponer las sanciones que correspondan a los servidores del Tribunal por las irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Tribunal, aplicando los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aquello que fuere conducente;

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

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

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

[...]

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

[...]"

De conformidad con el artículo 223 de la ley orgánica, los servidores públicos y empleados de la Sala Superior disfrutarán de dos períodos de vacaciones al año, de acuerdo con las necesidades del servicio. De igual forma, durante los años de proceso electoral federal o durante los períodos de procesos electorales extraordinarios, tomando en cuenta que todos los días y horas son hábiles, las vacaciones pueden diferirse o pagarse, a elección del servidor o empleado. Asimismo, en ningún caso se pueden acumular las vacaciones correspondientes a más de dos años.

Los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral gozarán, según establece el numeral 224, de descanso durante los días inhábiles señalados en la ley. Estos días son sábados y domingos, 1ro. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1ro. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre.

Con fundamento en el artículo 226, durante los procesos electorales no se pagan horas extras, pero en el presupuesto deben proveerse las compensaciones extraordinarias que deban otorgarse a los servidores y personal del Tribunal, de acuerdo con los horarios y cargas de trabajo que hubieran desahogado.

Las licencias a los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral se otorgan, según lo dispone el artículo 228, en los términos de los artículos 164 a 176 de la propia ley.

El artículo 240 establece que se consideran de confianza los trabajadores y empleados del Tribunal Electoral que están adscritos a las oficinas de los magistrados y los que tengan categorías o similares a las establecidas en los artículos 180 y 181. Todos los demás son considerados de base.

2.2. El Instituto Federal Electoral

El **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**³, en el Libro Cuarto, Título Segundo, artículos del 167 al 172, contiene las **Bases para la Organización del Servicio Profesional Electoral**.

El artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, como personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se crea el **Servicio Profesional Electoral**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41 de la Carta Magna. Su organización se regula por el propio Código y por el Estatuto que apruebe el Consejo General, según lo determina el artículo 167.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, y reformado por decretos publicados en dicho órgano de difusión los días: 3 de enero de 1991, 17 de julio de 1992, 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993, 18 de mayo y 3 de junio de 1994, 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996, 23 de enero de 1998, 24 de junio de 2002, 31 de diciembre de 2003, 30 de junio de 2005 y 24 de abril de 2006.

El Servicio Profesional Electoral se integra por el **Cuerpo de la Función Directiva**, que provee el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión; y por el **Cuerpo de Técnicos** que provee el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas. Los miembros del Servicio Profesional Electoral están sujetos al régimen de responsabilidad de los servidores públicos. Todo lo anterior con fundamento en el numeral 168.

El artículo 169 dispone que el **Estatuto del Servicio Profesional Electoral** establece las normas para formar el Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral, para determinar los procedimientos y sistemas de reclutamiento, selección, formación, capacitación, ascenso, movilidad, sanciones y remociones, y contiene también disposiciones relativas a las condiciones individuales de trabajo.

En el Estatuto se establecerán, además de las normas para la organización de los Cuerpos de Servicio Profesional Electoral, las relativas a ramas de empleados administrativos y de trabajadores auxiliares, de conformidad con el artículo 170.

Finalmente, en el numeral 172, el Código dispone que el personal que integra los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas del Instituto, se considera de confianza y está sujeto al régimen establecido en la fracción XIV, del apartado “B”, del artículo 123 constitucional, y que será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

III. LAS ORGANIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES PARA LA RESOLUCIÓN DE SUS CONFLICTOS INTERNOS

3.1. La Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral

Según dispone el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Comisión Sustanciadora se integra por un representante de la Sala Superior, otro de la Comisión de Administración y un tercero designado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación.

El propio numeral dispone que en la sustanciación y resolución de los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores y empleados se seguirá en lo conducente, lo establecido en los artículos 152 a 161 de

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Para estos efectos se entiende que las facultades del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponden a la Sala Superior y las del presidente de la Suprema Corte al presidente del Tribunal.

De igual forma, establece que los servidores del Tribunal que sean destituidos podrán apelar tal decisión ante la Sala Superior del mismo.

Por otra parte, el **Reglamento Interior del Tribunal Electoral** contiene un Título Sexto denominado “*De las controversias entre el Tribunal Electoral y sus servidores, así como de la aplicación por imposición de sanciones administrativas*”, que incluye un capítulo I: “*De las atribuciones y funcionamiento de la Comisión Sustanciadora*”.

En los artículos 94 y 95 se establece que sus integrantes pueden ser removidos por quienes los designaron y que duran en sus cargos cuatro años, y del mismo modo, que las principales atribuciones de la Comisión Sustanciadora son:

- a. Sustanciar los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Tribunal Electoral;
- b. Sustanciar los asuntos relativos a la imposición de sanciones de los servidores del Tribunal Electoral;
- c. Dictar las providencias necesarias para la mayor eficacia y celeridad en la tramitación de los asuntos que le competen;
- d. Rendir informe anual.

3.2. El Instituto Federal Electoral y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral

El Artículo 265 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Instituto conocerá de las infracciones y violaciones que, a las disposiciones del propio código, cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

El mencionado estatuto –que al publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 29 de marzo de 1999, abrogó el publicado el 29 de junio de 1992–, es en realidad un auténtico cuerpo normativo que regula las relaciones de trabajo burocrático entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y empleados. Supera con mucho, en estructura y con-

tenido, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expedida en 1963, dejándola en total desventaja, aún cuando técnicamente no es una ley, pues no emana del proceso legislativo.

Ahora bien, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral se conforma por dos libros.

El Libro Primero “**Del Servicio Profesional Electoral**”, regula la relación jurídica entre los trabajadores de confianza y el Instituto Federal Electoral. Puede considerarse que es el único instrumento jurídico que se refiere a ellos, tomando en cuenta que el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye expresamente. Esta situación se repite en la mayoría de las normatividades de los estados, mismas que, si bien, no los incluyen específicamente, tampoco los excluyen, como es el caso de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.

Con relación al Libro Primero cabe anotar que se conforma de cinco títulos.

El **Título Primero “Del Servicio”**, establece en cinco capítulos, las disposiciones generales relativas a la operación del servicio; a las atribuciones de los órganos del Instituto en esta materia; al personal de carrera, determinando los cuerpos y rangos, así como los cargos y puestos.

El **Título Segundo “Del Ingreso al Servicio”**, se compone de siete capítulos. Determina, con claridad y precisión las reglas y modalidades de ingreso al servicio; los requisitos de ingreso; las formas de ocupación de vacantes; el reclutamiento y selección de los aspirantes a ingresar a una plaza del Servicio, con lo cual se pretende garantizar la incorporación al mismo a los elementos mejor capacitados; la expedición de nombramientos y la adscripción; la designación de Presidentes de Consejos Locales y Distritales; la obtención de la titularidad, por lo que debe entenderse la permanencia, es decir, la estabilidad en el empleo y la posibilidad de obtener promociones.

El **Título Tercero “De la Formación, la Evaluación, la Promoción, el Ascenso y los Incentivos”** establece en seis capítulos los criterios y procedimientos para realizar actividades académicas y técnicas dirigidas a los miembros del Servicio para mejorar y aumentar sus habilidades y aptitudes, que se traducen en mejora del propio servi-

cio y en beneficios directos a aquéllos. Se incorpora el concepto de evaluación, tanto al desempeño y del aprovechamiento, concepto que se aplica ya desde hace largo tiempo en los centros de trabajo de la iniciativa privada. Su propósito es apoyar a las autoridades del Instituto en la toma de decisiones relativas a la permanencia, la readscripción, la titularidad, la disponibilidad, el ascenso, el otorgamiento de incentivos, la formación y la promoción de los miembros del Servicio y, por supuesto, la calidad del “servicio” del Instituto.

El Título Cuarto “De los Derechos, las Obligaciones y las Prohibiciones de los Miembros del Servicio”, contiene en cinco capítulos, además de los derechos, obligaciones y prohibiciones de los miembros del servicio, la inclusión de una figura jurídica que no aparece en otras normatividades burocráticas. Esta figura es la de la “disponibilidad”, en virtud de la cual, un miembro del servicio puede ausentarse temporalmente del mismo para realizar actividades académicas o de investigación y reincorporarse al concluir las mismas.

Contiene también disposiciones referentes a la separación del servicio, concepto bajo el cual quedan comprendidas la renuncia, el retiro por edad y/o tiempo de servicio, la incapacidad física o mental, es decir, la terminación del vínculo jurídico, así como la destitución, que equivale al cese de los efectos del nombramiento o a la rescisión de la relación individual de trabajo, por causa imputable al trabajador.

No incluye la rescisión por causa imputable al patrón.

El Título Quinto, “Del Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones”, regula en cuatro capítulos el tipo de sanciones que pueden aplicarse, así como el procedimiento administrativo para ello y el recurso de inconformidad. A diferencia de los diversos ordenamientos jurídicos burocráticos, el procedimiento para aplicar sanciones, incluida la separación del cargo, es administrativo y no jurisdiccional. La impugnación se presenta ante el superior de la autoridad resolutoria y también tiene como naturaleza jurídica el ser administrativa.

El Libro Segundo, “Del Personal Administrativo, los Trabajadores Auxiliares y las Condiciones Generales de Trabajo”, regula la relación de trabajo entre los trabajadores de base y el Instituto Federal Electoral.

El Libro Segundo en comento se conforma de cuatro títulos.

El **Título Primero “Del Personal Administrativo y de los Trabajadores Auxiliares”**, regula en ocho capítulos los requisitos de ingreso del personal administrativo y de los trabajadores auxiliares, el procedimiento de selección, así como la expedición de los nombramientos y su terminación, estableciendo las causas de separación, entre las que se incluyen renuncia, retiro por edad y tiempo de servicios, incapacidad física o mental, fallecimiento, retiro y destitución. Regula asimismo los derechos, las obligaciones del personal administrativo y trabajadores auxiliares. Se establecen también disposiciones que regulan con claridad y precisión los movimientos del personal de que se trata, así como la forma de computar su antigüedad, excluyendo a los trabajadores auxiliares, los requisitos para acceder a ascensos; se establece que el personal administrativo será evaluado anualmente a efecto de, en función del resultado de dicha evaluación, se otorguen premios, estímulos y recompensas. Determina que el Instituto puede contratar trabajadores auxiliares en los términos de la legislación civil federal, lo que se contradice al señalar que se les pueden otorgar beneficios de seguridad social y al establecer las causas, de terminación de la “relación laboral”.

El **Título Segundo, “De las Sanciones y del Procedimiento Administrativo para su aplicación”**, se integra por tres capítulos, estableciendo cuales son las sanciones procedentes y que pueden ser: amonestación, suspensión, destitución del cargo y multa; así como el procedimiento para su aplicación. Al igual que en el caso de los trabajadores de confianza, la autoridad ante la cual se sustancia el procedimiento es la propia autoridad administrativa, es decir, el propio patrón.

El **Título Tercero “Del Recurso de Inconformidad”**, se forma con un capítulo único, que regula el trámite, sustanciación y resolución del mismo. El recurso se interpone ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto, es decir, otra vez ante autoridad administrativa, aunque sea de jerarquía superior, que finalmente es el patrón.

El **Título Cuarto. “De las Condiciones Generales de Trabajo del Personal del Instituto”**, se integra por siete capítulos. Regula el catálogo de conformidad con el cual se clasifican y describen los cargos y puestos que integran la estructura orgánica del Instituto. Incluye disposiciones referentes al salario, sin especificar montos, como son los

descuentos y el pago de aguinaldo; regula la jornada de trabajo; los horarios; las faltas injustificadas, las vacaciones, los días de descanso, las licencias y permisos; contiene disposiciones relativas a la seguridad e higiene en el trabajo; remite a las disposiciones legales aplicables en materia de riesgos de trabajo y regula prestaciones económicas y sociales. El contenido de este título más se asemeja a un contrato colectivo de trabajo, que a una ley burocrática.

IV. EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA MATERIA LABORAL

4.1. *Competencia expresa*

De las facultades y atribuciones que la Constitución otorga en su artículo 99 al Tribunal Electoral, están las de resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras, sobre:

“[...]

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

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

[...]”

Por otra parte, la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación** establece en el artículo 1 que éste se ejerce, entre otras autoridades, por el Tribunal Electoral.

El Título Décimo Primero, “Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, fue adicionado a la ley por el artículo tercero del decreto que reformó diversas disposiciones de carácter electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

El Tribunal Electoral funciona, como lo dispone el artículo 185 de la ley citada, con **una Sala Superior** y con **cinco Salas Regionales**. Es competente, según lo establece el numeral 186 de la mencionada ley orgánica, para:

“[...]

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

d) conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores.

e) conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

[...]”.

Entre otros asuntos, la Sala Superior tiene competencia, como lo preceptúa el artículo 189, para:

“[...]

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

[...]

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

h) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

[...]”.

Por último, según se desprende el artículo 195, las Salas Regionales no tienen competencia en la materia laboral.

4.2. El reforzamiento jurisprudencial

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, desde 1997, que el órgano jurisdiccional competente en materia laboral, en relación al Instituto Federal Electoral, es el Tribunal Electoral, en la tesis aislada que se transcribe:

COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y A UNA JUNTA LOCAL EJECUTIVA.

El artículo 99, fracción VII, de la Constitución Política, instituye al Tribunal Electoral como órgano encargado de resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos o diferencias laborales suscitados entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; además, en términos de lo previsto en el artículo 94 de la Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, compete a la Sala Superior del citado tribunal resolver ese tipo de controversias; por lo tanto, cuando se demanda el pago de prestaciones laborales del mencionado instituto y de una Junta Local Ejecutiva, que es un órgano de una delegación estatal de la propia dependencia, según lo señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fed-

ración dirimir ese conflicto, conforme al procedimiento establecido en el libro quinto, título único, de la ley general invocada.

Competencia 290/97. suscitada entre la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje del Estado de Morelos. 22 de agosto de 1997. cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Asimismo, la Suprema Corte estableció la improcedencia del juicio de amparo contra las sentencias que dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia laboral, como se refleja en el criterio 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, ratifica 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 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.

Reclamación 40/99. Max Valverde Sánchez. 23 de abril de 1999.

Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el proyecto Juan Díaz Romero. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

A su vez, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dictado interesantes criterios jurídicos en materia laboral, como los que enseguida se transcriben:

DEMANDA LABORAL. SU PRESENTACIÓN DENTRO DEL PLAZO LEGAL ANTE TRIBUNAL DISTINTO PARA RESOLVER, IMPIDE QUE OPERE LA CADUCIDAD. Si el accionante acude a presentar su demanda ante autoridad diversa a lo competente, no opera la caducidad, pues en materia laboral electoral, la sola presentación de la demanda, aun cuando se realice ante autoridad incompetente, impide que opere la caducidad, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, serán resueltas por lo establecido en el libro quinto de la propia ley, dentro del cual, no existe alguna disposición que establezca como causa que impida el estudio de la cuestión planteada, el haberse presentado la demanda ante autoridad diversa a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-008/2001.- Gloria Hernández Espinoza.- 9 de mayo de 2001.- unanimidad de votos.- ponente Eloy Fuentes Cerda.- Secretaria: Aidé Macedo Barceinas.⁴

CONVENIOS O LIQUIDACIONES SUSCRITOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. DEBEN SATISFACER LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DE APLICACIÓN SUPLETORIA. Los convenios o liquidaciones que suscriban el Instituto Federal Electoral y sus servidores, deben satisfacer para su validez diversos requisitos que son: a) constar por escrito, b) contener circunstancias de los hechos que los motivan y de los derechos comprendidos en ellos, c) ser ratificados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y d) la aprobación por dicha autoridad jurisdiccional a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, por disposición expresa del artículo 95, párrafo

⁴ Tesis relevante identificada con la clave **S3LA 001/2001**, visible en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 476 y 477.

1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tercera Época:

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-039/99.- Mónica Ramírez López.- 4 de noviembre de 1999.- Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-038/99.- Efraín de Jesús Valdez Chávez.- 5 de noviembre de 1999.- Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-002/2001.- Humberto Álvarez González.- 21 de febrero de 2001.- Unanimidad de votos.⁵

INDEMNIZACIÓN DE VEINTE DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIO PRESTADO. ES IMPROCEDENTE RESPECTO DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. La acción de pago de la indemnización de veinte días de salario por cada año de servicio establecida en el artículo 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, es improcedente tratándose de los servidores del Instituto Federal Electoral, en virtud de que no se encuentra prevista en ordenamiento alguno que regule las relaciones del referido instituto con sus servidores (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Estatuto del Servicio Profesional y del Personal del Instituto Federal Electoral y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), por lo que no existe sustento jurídico alguno para condenar a su pago.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-028/2001.- José Cruz Villavicencio Aguilar.- 13 de febrero de 2002.- Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-006/2003.- Ildefonso Cruz Nieves.- 8 de julio de 2003.- Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-009/2005.- Juan David Martínez Gutiérrez.- 8 de junio de 2005.- Unanimidad de votos.⁶

⁵ Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave **S3LAJ 001/2001**, visible en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 65 y 66.

⁶ Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave **S3LAJ 01/2005**, localizada en la página electrónica <http://www.trife.org.mx/>.

4.3. Marco jurídico aplicable en los procesos laborales electorales

La **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, contiene un Libro Quinto denominado: “*Del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral*”, comprendiendo los artículos del 94 al 108.

El artículo 94 precisa que dichas diferencias serán resueltas por la Sala Superior del Tribunal Electoral exclusivamente, y el numeral 95 determina 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 en forma supletoria, y en el orden siguiente:

- a) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- b) Ley Federal del Trabajo
- c) Código Federal Procedimientos Civiles
- d) Leyes del orden común
- e) Principios Generales de Derecho
- f) Equidad

De los artículos 96 a 105, se regula el trámite de sustanciación y resolución de los juicios: establece los requisitos de la demanda, las partes en el procedimiento, los plazos, la audiencia de conciliación, admisión y desahogo de problemas y alegatos, las pruebas, el exhorto, la sentencia.

V. EVALUACIÓN DEL SISTEMA LABORAL APLICABLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

5.1. Perspectiva doctrinaria

El destacado juslaborista Néstor de Buen⁷, ha sostenido que: “...*otro caso contemplable y no precisamente con el mejor de los espíritus es el de la organización laboral del Instituto Federal Electoral...*”

El Dr. De Buen considera que la disposición del segundo párrafo de la fracción III, del artículo 41 constitucional: “... *manda al archivo, a efectos electorales del artículo 123 de la Constitución, con todas sus leyes*

⁷ Buen, Néstor de. Derechos del Trabajador de Confianza. Serie Nuestros Derechos. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. UNAM. México. 2000, pp. 46 a 57.

reglamentarias salvo, ocasionalmente, la fracción XIV del apartado B.”

Expuesto lo anterior, cabe señalar lo siguiente:

En términos del artículo 172, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los trabajadores que integran los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas, se consideran de confianza.

El artículo 142, fracción XI, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral incluye el derecho del personal de carrera, a ser restituido en el goce y ejercicio de sus derechos y prestaciones, en el caso de ser suspendido o separado del servicio, cuando así se establezca en el recurso de inconformidad interpuesto; pero, no incluye el derecho a la indemnización como opción a favor del trabajador.

El numeral 169 del estatuto, establece que corresponde a la Unidad de Contraloría interna del Instituto la aplicación, respecto del personal de carrera, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con relación a lo anterior, Néstor de Buen, considera que es una *“invasión administrativa en el terreno estrictamente laboral”*.

Destaca especialmente la crítica de este autor, al señalar que es la propia autoridad la que dicta el Estatuto al que somete a sus trabajadores de acuerdo con la facultad prevista en el párrafo 4 del artículo 167 del COFIPE, lo que provoca que se reúnan en la misma persona la capacidad de regular unilateralmente las condiciones de sus trabajadores, la condición de empleador y su actuación como organismo de investigación y sanción.

El vínculo jurídico que relaciona al Instituto Federal Electoral y sus trabajadores es *sui generis*. No se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni por la Ley Federal del Trabajo, ambas reglamentarias del artículo 123 constitucional, sino por sus propios ordenamientos.

Estos trabajadores, considerando que el patrón al que le prestan servicios, es el garante de la democracia en México, decidieron hace más de cuatro años constituir un sindicato.

Consideraron, en primer término, que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social era la autoridad competente para el registro; ésta tardó tres meses en resolver, declarándose incompetente.

Posteriormente, acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual declaró que no le correspondía conocer sobre el registro de un sindicato, en virtud de no tratarse de un acto de naturaleza administrativa.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje también se declaró incompetente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que el Tribunal Electoral es la autoridad que debería conocer del registro sindical, pero negó el registro, considerando que todos los trabajadores son de confianza, sujetos al apartado B del Artículo 123 Constitucional, apoyados en el numeral 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Germán León Rodríguez, Secretario General del Sindicato, declaró que es necesario que cuenten con un sindicato porque:

“[...]

se violan nuestros derechos laborales continuamente... los sueldos del personal administrativo son... a tal punto que en promedio en las oficinas centrales ganamos 4 mil pesos al mes y en los estados 2,400... pero no son sólo las bajas percepciones, también está la discrecionalidad con que los jefes pueden despedir a su trabajador.

En cualquier momento nos pueden iniciar un proceso administrativo para corrernos y no hay defensa alguna y es totalmente parcial, pero tampoco contamos con ciertas prestaciones, como lentes o becas, entre otras, sólo las vacaciones y el aguinaldo, pero no hay pago por tiempos extras.

[...]”.⁸

Félix Ponce Nava, presidente colegiado del Foro Nacional de Trabajadores del IFE, comentó que “... *los funcionarios electorales se sirven con la cuchara grande... mientras que los trabajadores no tienen derecho a reclamar porque son dados de baja automáticamente... en el IFE se reprime y se persigue la asociación de los trabajadores de confianza, no se pagan horas extras, no existe estímulo al desempeño y por su condición de trabajadores de confianza, no gozan de ninguna seguridad en el empleo...*”⁹

⁸ La Jornada. Jueves 10 de noviembre de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>

⁹ Diario de México. 19 de junio de 2006; 17 de julio de 2006.

5.2. Propuesta legislativa

En la Gaceta Parlamentaria del 5 de junio de 2005, se publicó la iniciativa presentada por el C. Dip. Alfonso Ramírez Cuellar, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, para reformar los artículos 41, 99 y 123 Constitucionales, reformar el numeral 172, párrafo 1 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y derogar el inciso e) del párrafo 2 del artículo 3 y el Libro Quinto de la Ley General de Medios de Investigación en materia Electoral, artículos 94 a 108. Incluye dos artículos transitorios.

En la exposición de motivos, el Diputado promovente argumenta que:

“[...]”

Se ha establecido en el artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación que el servidor del Instituto Federal Electoral que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo o que considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral, dentro de los quince días hábiles siguientes de que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral.

El procedimiento vigente para inconformarse se realiza ante la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, situación de *ipso* que impide una adecuada defensa legal de sus derechos y prestaciones laborales, además de establecer un régimen especial para los trabajadores del Instituto Federal Electoral, el procedimiento en sí mismo es inoperante para aquellos trabajadores que prestan sus servicios en las delegaciones estatales del Instituto, por la distancia a que se encuentra el órgano jurisdiccional, acceder en forma pronta y sin costos elevados en su traslado y seguimiento de sus impugnaciones.

Para efecto de cumplir con la garantía de acceso a justicia se propone en la presente iniciativa que los conflictos laborales sean atendidos en los términos establecidos en la fracción XII del apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna, es decir, los conflictos laborales serían atendidos a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que permitirá un acceso inmediato a la justicia laboral, garantizando con ello mejores condiciones de defensa de los trabajadores que sean afectados en sus derechos y prestaciones laborales. Por lo que procede derogar el contenido del Libro Quinto de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación sobre el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

[...]”

La propuesta de reforma a la Constitución pretende garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores, a pesar de que sigue considerando a los trabajadores del IFE como de confianza.

Si la razón principal para presentar esta iniciativa es el hecho de que las instalaciones de la Sala Superior del Tribunal se ubican en la capital de la república y los trabajadores del IFE prestan sus servicios en diversas ciudades del país, lo mismo sucede en relación con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El fondo de esta iniciativa debería relacionarse con la exclusión de las disposiciones reglamentarias del artículo 123 Constitucional y la creación de un régimen jurídico especial.

El artículo segundo transitorio dispone que los asuntos laborales que conozca la Sala Superior del Tribunal Electoral hasta el día de la fecha en que entren en vigor las reformas propuestas se resolverán de conformidad al procedimiento vigente al momento de iniciarse. Los que se presenten posteriormente se turnaran a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que corresponda.

Tanto en la publicación referida, como en la de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del 31 de mayo de 2006 se alude a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y no al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como se menciona en la exposición de motivos.

CONCLUSIÓN

Si se consideran los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1/96 y 22/96, en el que se resolvió que las normas burocráticas no son aplicables a los trabajadores de organismos descentralizados, y considerando a éstos como análogos a los autónomos para efectos laborales, el órgano jurisdiccional competente, deberá ser la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero resulta indispensable una reforma a las disposiciones procedimentales y a las sustantivas.

Asesores¹⁰ del PRD sostienen que:

¹⁰ Amezcua Ornelas, Morahevid. “Las relaciones del trabajo entre el IFE y otros organismos públicos autónomos y sus trabajadores deben regularse cons-

“[...]

El Derecho del Trabajo por esencia y con fundamento en el texto expreso del artículo 123 Constitucional, tiene a la protección integral del trabajo. . . sin embargo, en torno a esta naturaleza del Derecho del Trabajo, se da un conflicto histórico, con aquellos intereses de diversa índole, que pretenden cerrarle el paso a su expansión y resulta inadmisibile e inconstitucional que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. . .excluya a sus trabajadores de la normativa del artículo 123 Constitucional y los declaren a todos de confianza. . .

Se considera que las disposiciones jurídicas laborales aplicables, entre otros¹¹, a los trabajadores del IFE, son discriminatorios, violatorios de los artículos 1º y 123 Constitucionales y de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Por lo anterior, presentarán iniciativas para derogar la fracción VII del artículo 99 constitucional, para derogar la fracción XIII bis, del apartado B del artículo 123 Constitucional y para adicionar un inciso c) a la fracción XXI del apartado A, en el cual se establece que las relaciones de trabajo en los organismos públicos autónomos establecidos en la Constitución, se regularán por este apartado.

[...]”

De lo expuesto, se desprende que los trabajadores del IFE se regulan en un régimen de excepción. La norma de fondo y forma aplicable deben ser la Ley Federal del Trabajo, y consecuentemente, la autoridad jurisdiccional competente, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y se aplicarían en un beneficio principios como la suplencia de la queja y la reversión de la carga de la prueba.

Mexicali, Baja California, agosto de 2006

titucionalmente”, un Debate Parlamentario. Nueva Época, num. 14, mayo de 2006. LIX Legislatura. GPPRD. http://prdleg.cddheu.gob.mx/debate-parlamentario/mayo_2006/pol_soc.htm

¹¹ Sucede semejante situación con los trabajadores del Banco de México, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.