



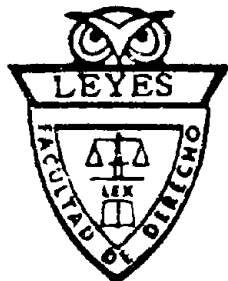
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

"EL JUICIO ESPECIAL LABORAL DE LOS SERVIDORES DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SU
DEFENSA CONSTITUCIONAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VICTOR RIVAS SALGADO



ASESOR DE TESIS:

LIC. JUANA DEL SOCORRO UGALDE RAMIREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F.

m. 342562



2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

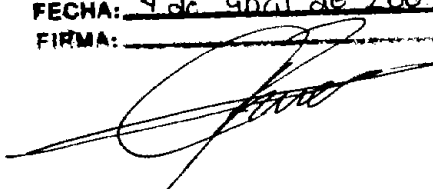
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

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

NOMBRE: Victor Rivas Salgado

FECHA: 9 de abril de 2005

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

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

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **VICTOR RIVAS SALGADO**, con número de cuenta 91067546, inscrito en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **"EL JUICIO ESPECIAL LABORAL DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SU DEFENSA CONSTITUCIONAL"**, bajo la dirección de la Lic. **JUANA DEL SOCORRO UGALDE RAMIREZ**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. **JOSE MANUEL VARGAS MENCHACA**, en el oficio con fecha 23 de septiembre de 2004., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HA LAR EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria D. F., 27 de enero 2005.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO

LIC. PORFIRIO MARQUET GUERRERO
Director del Seminario

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

c.c.p.-Seminario.

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

A la memoria de mi madre,
Sra. Lucila Salgado Vega.

Con cariño y gratitud a mi padre,
Dr. Sebastián Rivas Catalan.

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma
de México, por la formación recibida.

GRACIAS

“EL JUICIO ESPECIAL LABORAL DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SU DEFENSA CONSTITUCIONAL”

Introducción	Pág. I
CAPITULO PRIMERO. CONCEPTOS FUNDAMENTALES	
1.1 Generalidades	1
1.2 Concepto de Derecho Procesal del Trabajo	2
1.3 Naturaleza Jurídica	4
1.4 Conflictos Laborales	6
1.4.1 Concepto de Conflicto	6
1.4.2 Conflictos de Trabajo	7
1.4.3 Diferencia entre los conflictos del Derecho de trabajo y los de Derecho Común	9
1.4.4 Clasificación de los Conflictos Laborales	10
1.5 Formas de solución de los Conflictos Laborales	16
CAPITULO SEGUNDO. LOS TRIBUNALES DEL TRABAJO EN MÉXICO	
2.1 Historia de los tribunales del trabajo en México	22
2.2 Las Juntas de Conciliación y Arbitraje	25
2.3 Autoridades que resuelven los conflictos laborales entre las diversas partes del Estado y sus trabajadores	29
2.3.1 Consejo de la Judicatura Federal y Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	29
2.3.2 El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	32
2.3.3 Tribunales de Conciliación y Arbitraje de los Estados	34
2.3.4 Tribunales Electorales	35
CAPITULO TERCERO. LOS CONFLICTOS LABORALES EN EL AMBITO ELECTORAL	
3.1 Función del Derecho Electoral	38
3.1.1 Concepto de Derecho Electoral	38
3.1.2 Finalidad y Contenido del Derecho Electoral	38
3.1.3 Principios rectores que conforman el Derecho Electoral	39
3.2 Naturaleza Jurídica del Instituto Federal Electoral	41
3.3 Antecedentes del Derecho Electoral en el Distrito Federal	44
3.4 Ordenamientos que rigen el Derecho Electoral en el Distrito Federal	49
3.5 Como surge en México el régimen laboral electoral	54
3.6 Fundamentos del derecho electoral en el Distrito Federal	58
3.6.1 Análisis del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los Servidores	

de los órganos electorales del Distrito Federal	58
3.6.2 Estatuto del Gobierno del Distrito Federal	59
3.6.3 Código Electoral en el Distrito Federal	60
3.6.4 Estatuto del Servicio Profesional Electoral	63
3.7 Justicia laboral electoral en el Distrito Federal	69
3.7.1 Procesos Administrativos	69
3.7.2 Procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones	70
3.7.3 Recurso de inconformidad	72
3.7.4 Juicio para dirimir los Conflictos o diferencia laborales	74

CAPITULO CUARTO. EL JUICIO ESPECIAL LABORAL DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO A LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN AL MISMO.

4.1 Crítica al artículo 272 del Código Electoral del Distrito Federal por sus posibles inconstitucionalidades	78
4.2 La procedencia o improcedencia del Juicio de amparo respecto a las Resoluciones recaídas a los conflictos o diferencias laborales de trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal	82
4.2.1 Improcedencia de la acción de amparo	83
4.2.2. Improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones dictadas por organismos electorales	95
4.2.3 Antecedentes	96
4.2.4 Actualidad	100
4.3 La necesidad en el régimen jurídico mexicano de la procedencia del Juicio de amparo contra las resoluciones de organismos electorales que conculcan garantías individuales en material laboral	102
Conclusiones	113
Bibliografía	115

INTRODUCCION

En los últimos años del siglo pasado se insertaron en nuestro sistema jurídico, instituciones que tienden a hacer más equitativas las contiendas electorales. A nivel constitucional se estableció que las entidades encargadas de organizar las elecciones deberían de reunir características de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Luego entonces, para cumplimentar los objetivos anteriormente descritos se instauró un régimen laboral especial para los empleados de los referidos organismos electorales, con autoridades propias y no ajenas a la esfera del Derecho Electoral, para resolver los conflictos de índole laboral que surgieran entre los Institutos Electorales y sus trabajadores.

El presente trabajo, busca acercar al lector a los aspectos medulares del Derecho Laboral Electoral, tema poco tratado por nuestra doctrina jurídica, para lo cual parte de los aspectos fundamentales del Derecho Procesal del Trabajo, tales como su concepto y naturaleza jurídica, abordando el concepto de conflicto de trabajo, la clasificación doctrinaria de éstos y las diferencias entre los conflictos de derecho del laborales y los del derecho común.

A fin de que el lector pueda entender con mayor claridad el Juicio Especial Laboral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal y esté en aptitud de compararlo con otros procedimientos, estimamos necesario comprender la función de otros tribunales laborales y el antecedente de los mismos. Para lo cual en el capítulo segundo estudiamos someramente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, federales y locales, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Sustanciadora del Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, órgano que se encarga de resolver los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

En el capítulo tercero incluimos tanto los conceptos y principios fundamentales del Derecho Electoral, como lo antecedentes que dieron origen al Derecho Laboral Electoral en esta Ciudad. Abundando en el régimen jurídico aplicable a los trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal, los recursos administrativos, el Juicio Especial Laboral de los Trabajadores del Instituto Federal Electoral, estudio que dividimos en dos partes para su mayor claridad expositiva: de tal que la primera que versa sobre cuestiones meramente procedimentales queda comprendida en este tercer capítulo.

En tanto que la segunda parte del estudio del Juicio Especial Laboral de los Trabajadores del Instituto Federal Electoral, que es una parte fundamental de nuestro estudio queda comprendida en el capítulo cuarto. Toda vez, que plantea una crítica a la manera poco ortodoxa que se facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia adjetiva laboral, lo que consideramos incorrecto si tomamos en consideración que de un análisis del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el referido parlamento local, a diferencia de las legislaturas de los Estados, solo tiene facultades para legislar en las materias que expresamente le asigna la Constitución Federal.

Finalmente en este último capítulo cuestionamos si en términos de lo estatuido por la fracción VII del numeral 73 de la Ley reglamentaria de los numerales 103 y 107 de nuestra Constitución (la cual establece la improcedencia del Juicio de Amparo respecto a las resoluciones dictadas por organismos electorales) podremos promover un amparo contra resoluciones dictadas por el organismo electoral, denominado Tribunal Electoral del Distrito Federal, las cuales resuelven cuestiones que materialmente son propias del derecho laboral.

Este último tópico, es complejo y no sería posible desentrañarlo si no diferenciáramos entre derechos políticos y garantías individuales, y explicáramos el origen de la improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones que afecten derechos políticos. Al final de lo anterior exponemos nuestras conclusiones y planteamos algunas propuestas de reformas.

Así entonces, consideramos de importancia el presente trabajo, toda vez que constituye un acercamiento general a un tema poco tratado en nuestra doctrina jurídica, el Derecho Procesal del Trabajo aplicable a los trabajadores de los organismos electorales, así como el control constitucional respecto a las resoluciones recaídos a estos procedimientos. Temas imposibles de comprender sin estudiar previamente la parte general del Derecho Procesal del Trabajo, nociones de Derecho Electoral y aspectos del Derecho de Amparo.

CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

1.1 Generalidades

A manera de introducción, debemos señalar que originalmente las pugnas surgidas entre los trabajadores y los patrones eran regidas, tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental, por las disposiciones del Derecho Común. Es bien conocido que esta rama de la ciencia del derecho parte de una igualdad jurídica entre las partes contendientes, sin importar que existe una desigualdad fáctica entre las mismas.

De lo anterior es fácil imaginar que la mayoría de estas acciones civiles incoadas por los trabajadores ante el incumplimiento contractual de los patrones, tenían como resultado el triunfo en los tribunales de la clase detentadora del poder económico, lo que se traducía en una burla a los hombres y mujeres, que con sus manos crean la riqueza.

Afortunadamente no hay injusticias que duren para siempre, y a través de diversos movimientos sociales, se fue imponiendo la ideología que dio como fruto primigenio al Derecho Sustantivo del Trabajo. Disciplina del cual se originó con posterioridad un procedimiento autónomo protector y reivindicador de los derechos obreros que tiene como finalidad lograr la igualdad en una pugna entre desiguales, el Derecho Procesal del Trabajo.

Luego entonces, en las normas del Derecho Procesal del Trabajo no se deben vislumbrar tan solo fórmulas que tienen por objeto restablecer situaciones jurídicas quebrantadas por violaciones a la ley, sino medios instrumentales que sirvan para llevar a la realidad la justicia social.

Por lo anterior, en el presente capítulo analizaremos el Derecho Procesal Laboral como una rama del Derecho Social de carácter autónomo, la cual contiene un conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad jurisdiccional de los tribunales y el proceso del trabajo para el mantenimiento del orden jurídico y económico, en las relaciones laborales, para ello primeramente se expondrán algunas definiciones que destacados juristas laboristas han planteado; también mencionaremos cuáles son los conflictos laborales que nuestra Ley Federal del Trabajo regula y cuáles son los medios de solución que se tienen frente a los mismos.

1.2 Concepto de Derecho Procesal del Trabajo

Para poder dar una definición acertada respecto del Derecho Procesal Laboral es necesario recordar la esencia del Derecho Procesal en términos generales, para ello daremos una breve explicación del mismo. A manera de introducción haremos la separación entre derecho sustantivo y derecho adjetivo o instrumental. El primero de ellos está constituido por el conjunto de normas que asignan a las personas deberes y derechos, y que establecen sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones. En tanto que el derecho adjetivo o instrumental está formado por el conjunto de normas que estatuyen las condiciones y procedimientos para la creación de las normas de derecho sustantivo, la aplicación de las mismas al caso concreto; y se establecen los lineamientos a través de los cuales funcionarán los órganos del Estado encargados de aplicarlas.¹

De manera que, la parte del derecho instrumental, como conjunto de normas, encargada de regular el proceso jurisdiccional y la integración y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, recibe el nombre de Derecho Procesal. Así mismo, la disciplina jurídica que se encarga de estudiar el conjunto

¹ OVALLE FABELA, Jose. Teoría General del Proceso. Segunda edición. Harla. 1994. pág.42.

de normas anteriormente referido también recibe el mismo nombre de Derecho Procesal, a pesar de que, debería de recibir la denominación de Ciencia del Derecho Procesal.

Una vez colmado el concepto del Derecho Procesal en general, debemos de arribar a una definición del tópico que nos hemos propuesto estudiar en el presente capítulo “el Derecho Procesal del Trabajo”. Así que, con base en lo referido anteriormente, y empleando el método deductivo, debemos afirmar que el Derecho Procesal del Trabajo es la disciplina jurídica que se encarga de regular el proceso jurisdiccional laboral y la integración y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales laborales (Juntas y Tribunales de Conciliación y Arbitraje).

Cabe aclarar que de lo hasta aquí planteado, erróneamente se podría inferir que el Derecho Procesal del Trabajo es una rama del Derecho Procesal Civil. Sin embargo, la reforma procesal que entró en vigor el primero de mayo de 1980, dotó al Derecho Procesal Laboral de autonomía al otorgarle principios propios que difieren de aquellos que sustenta el Proceso del Derecho Común.

A continuación citaremos algunas definiciones de Derecho Procesal del Trabajo:

- 1) Néstor De Buen. el Derecho Procesal del Trabajo “es el conjunto de normas relativas a la solución jurisdiccional de los conflictos del trabajo”.

2

- 2) Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales señalan que el Derecho Procesal del Trabajo es “... la actividad jurisdiccional en los diversos conflictos

² DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Quinta edición, Porrúa, pág. 37.

laborales a fin de mantener el orden jurídico dentro de nuestro sistema de derecho ...".³

- 3) Alberto Trueba Urbina. El Derecho Procesal del Trabajo "es el conjunto de reglas jurídicas que regulan la actividad jurisdiccional de los tribunales y el proceso del trabajo para el mantenimiento del orden jurídico y económico en las relaciones obrero patronales, interobreras e interpatronales".⁴
- 4) Armando Porras y López. El derecho procesal " ... es aquella rama del derecho que conoce la actividad jurisdiccional del Estado, respecto de las normas que regulan las relaciones laborales desde los puntos de vista jurídico y económico".⁵

Luego entonces, consideramos que las definiciones anteriormente citadas coinciden en que el Derecho Procesal del Trabajo es un conjunto de normas o reglas jurídicas, que regulan la actividad del Estado en la solución de los conflictos del trabajo.

1.3 Naturaleza Jurídica del Derecho Procesal del Trabajo

Determinar la naturaleza jurídica de una rama o institución del Derecho consiste básicamente en ubicarla en una clasificación general de la Ciencia del Derecho, por lo tanto, debemos partir que desde la época del Derecho Romano se dividió el Derecho en dos grandes ramas: Derecho Público y el Derecho Privado. El maestro Eduardo García Maynez explica que: "A esta concepción se la conoce con el nombre de teoría de intereses en juego. La naturaleza privada o

³ TENA SUCK, Rafael e ITALO MORALES, Hugo, Derecho Procesal del Trabajo. Segunda impresión, mayo 2003, pág. 16.

⁴ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Porrúa, México, 1971, pág.74.

⁵ PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal del Trabajo. Textos Universitarios, México 1971, pág.19.

pública, de un precepto o conjunto de preceptos, depende de la índole del interés que garanticen o protejan. El Derecho Público rige los poderes que se hallan al servicio de todos. En cambio, los derechos privados los tiene el interesado para sí antes que para nadie; háyanse al servicio de su poder, de su voluntad".⁶

Ahora bien, en el siglo XX surge una tercera rama del Derecho, el llamado Derecho Social, el cual: "... surge como consecuencia de las desigualdades que se dan entre personas que pertenecen a diferentes clases o grupos sociales. El Derecho Social no regula como el Derecho Privado, las relaciones de las personas como individuos en condiciones de igualdad, con abstracción de su grupo o clase social, sino precisamente las relaciones de las personas, en tanto miembros de un grupo o una clase social y tomando como punto de partida su desigualdad real, para tratar de lograr su igualdad material y no meramente formal, ante el ordenamiento jurídico ...".⁷

De lo anteriormente expuesto se desprende en definitiva que el Derecho Procesal del Trabajo no forma parte del Derecho Privado; sin embargo, surge la controversia en si forma parte del Derecho Público, por ser como todo derecho procesal de aplicación estatal, o si por tener como finalidad el reivindicar los derechos de los más débiles, debe agruparse en el Derecho Social.

Coincidimos con el profesor Néstor de Buen, en el sentido de que ambas posiciones no son irreductibles "... Nadie puede dudar del carácter publicista del derecho procesal del trabajo, si se atiende como lo hace de Pina, al hecho de que regula una función típicamente estatal y definitoria de la democracia, como lo es la función jurisdiccional. Pero tampoco es posible poner en tela de juicio, en especial a partir de la reforma a la LFT, vigente desde el 1º de mayo de 1980, la condición social del derecho procesal laboral ...".⁸

⁶ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, trigésimo primera edición. México. 1980, pág. 137.

⁷ OVALLE FAVELA, Jose. Op. cit. Pág 61.

⁸ DE BUEN, Néstor. Op.cit. Pág.39.

Debemos señalar además que el Derecho Procesal del Trabajo es autónomo, toda vez que cuenta con las siguientes características:

- 1) Tiene sus propios principios, tales como la suplencia de la queja deficiente a favor del trabajador y carga de la prueba en contra del patrón;
- 2) Sus tribunales son autónomos del Poder Judicial, y solo admiten revisión de constitucionalidad;
- 3) Sus tribunales no solo están facultados para resolver conflictos jurídicos, sino para establecer normas que establezcan las condiciones dentro de un centro laboral, tal es el caso de los conflictos colectivos de naturaleza económica. Toda vez que en dichos conflictos la junta no desempeña una función de reparación al orden legal, sino a la creación de un estatuto que regule la vida de la empresa.

1.4. Los conflictos laborales.

1.4.1. Concepto de conflicto.

El término conflicto proviene del latín *conflictus*, que significa combate, lucha, pelea enfrentamiento armado, situación desgraciada y de difícil salida, problema, cuestión, materia de discusión, o bien en las relaciones laborales el que enfrenta a representantes de los trabajadores y a los empresarios.⁹

El conflicto significa una oposición de intereses, constituye un hecho real o aparente que exige una solución, presupone el enfrentamiento de dos o más personas, "tiene un significado de pretensión resistida ...".¹⁰

⁹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA (DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA) Tomo I. Espasa, vigésimo segunda edición, España 2001, pág 621.

¹⁰ DÁVALOS José. Tópicos Laborales. Tercera edición, Porrúa, México. 2000. pág. 415.

Así entonces, una vez mencionados los anteriores conceptos, creemos estar en aptitud de establecer una noción propia respecto a la figura en cuestión, conflicto es la oposición de intereses en que las partes no están dispuestas a conciliar.

1.4.2. Conflictos de trabajo

Los conflictos de trabajo son consecuencia de los abusos y opresión hacia la clase obrera en el sistema capitalista de producción. Por consiguiente, los conflictos de trabajo son el resultado natural de la correlación entre los dueños de los medios de producción y su mano de obra. En su acepción jurídica, encontramos una gran variedad de definiciones de los conflictos de trabajo, entre los que destacamos los siguientes, a saber:

Para Mario De La Cueva: "... los conflictos de trabajo son diferencias que se suscitan entre trabajadores y patrones, solamente entre aquéllos y únicamente entre éstos, en ocasión y con motivo de la formación, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo ...".¹¹

En cambio, Rubén Delgado Moya considera que los conflictos de trabajo, "... son de dos clases: individuales y colectivos. Individuales, los que surgen entre el trabajador y el patrón, a propósito del contrato colectivo de trabajo; y los colectivos, los que surgen entre un grupo o sindicato obrero y uno o varios patrones, sobre cuestiones de orden profesional general".¹²

¹¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, décima edición, tomo I, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 511.

¹² DELGADO MOYA, Rubén. Antología de Derecho Colectivo del Trabajo. Sitsa, México, 1989, Pág. 3.

En sentido lato, son conflictos de trabajo las controversias que pueden presentarse en las relaciones laborales. En sentido estricto, son las diferencias que pueden suscitarse entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, como consecuencia o con motivo del nacimiento, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo (artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo vigente).

Por su parte, Alberto Trueba Urbina considera que dichos conflictos "son expresiones de pugnas, choques, litigios, controversias, necesidades que se relacionan con el trabajo y cuando aquéllos no pueden avenirse, entonces se requiere de la intervención de un tercero que se encargue de solucionar esos conflictos, llámense árbitros y entre nosotros Juntas de Conciliación y Arbitraje, órganos de jurisdicción social".¹³

Ahora bien, el maestro Baltasar Cavazos Flores señala que, "... por conflicto de trabajo se entiende todo aquel procedente de la prestación de servicios retribuidos por el patrono al trabajador; esto es, derivados de la actividad laboral. Por esa causa los tipos de conflictos de trabajo resultan muy numerosos, como son distintos los hechos que pueden darles origen, bien por la calidad del objeto que sirve de motivación, bien por el número de los sujetos participantes en los mismos".¹⁴

Este último autor opina que el conflicto difiere de la controversia, ya que la expresión controversia de trabajo indica una fase distinta del conflicto, pues mientras esta pugna existe, en la controversia hay un punto de coincidencia que consiste precisamente en que las partes antagónicas entran en discusión.

En sentido lato, son conflictos de trabajo las controversias que pueden presentarse en las relaciones laborales. En sentido estricto, son las diferencias

¹³ Ibidem, pág. 177.

¹⁴ CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. Trillas, México, 1993, pág. 351.

que pueden suscitarse entre trabajadores y patrones, solo entre aquéllos o sólo entre éstos, como consecuencia o con motivo del nacimiento, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo, lo anterior de conformidad con lo que manifiesta el numeral 604 de la Ley Federal del Trabajo que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 604.- Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, solo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600 fracción”.

Una vez que analizamos las definiciones antes citadas, podemos concluir que un conflicto laboral es una controversia de cualquier índole que emana de una relación de trabajo.

1.4.3 Diferencias entre los conflictos del Derecho del Trabajo y los del Derecho Común.

Las diferencias entre los conflictos del Derecho del Trabajo y los de Derecho Común se observan tomando en consideración los sujetos del conflicto y los efectos que puedan producir.

En los conflictos de Derecho Común se da una pugna de intereses, en que una parte pretende algo y la otra se resiste, siendo indiferente el acto o situación que origine la relación entre dichos sujetos. En la mayoría de los casos esta discrepancia se circunscribe al ámbito patrimonial, sin embargo puede abarcar aspectos de otra índole, como en el caso de los conflictos de derecho familiar.

Por su parte, en los conflictos del Derecho del Trabajo la relación entre las partes es necesariamente de carácter laboral. Cabe precisar sin embargo que no únicamente se presentan conflictos derivados de relaciones obrero-patronales, sino que puede haber conflictos inter obreros, inter patronales y gremiales según se precisará más adelante.

En cuanto a la igualdad de las partes, jamás se dará desde una perspectiva fáctica en ninguna de las dos clases de conflicto. Sin embargo la doctrina del derecho común parte de una igualdad jurídica entre los contendientes. A diferencia de ella, la doctrina laboralista, consiente de la enorme desigualdad económica entre los dueños del capital y los trabajadores, aboga por la protección de estos últimos.

1.4.4. Clasificación de los conflictos laborales

El Diccionario Jurídico Mexicano¹⁵ realiza la siguiente clasificación, manifestando que la Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970 establece que los conflictos de trabajo han sido clasificados por la doctrina y la jurisprudencia de conformidad con dos criterios:

- 1º. De acuerdo al interés en juego, se dividen en individuales y colectivos.
- 2º. Según su naturaleza, en conflictos de orden jurídico y de orden económico.

Los conflictos individuales son aquellos que afectan únicamente los intereses de orden particular, independientemente del número de personas que pudieran tener intervención, por ejemplo: el despido de un trabajador.

¹⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, A-CH, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pág. 739.

Al hablar de Conflicto Colectivo nos referimos a aquellos en que se afectan intereses grupales que van más allá de la suma de intereses individuales. Es necesario que se presenten dos supuestos: 1) que exista una colectividad de trabajadores, 2) y que la diferencia o conflicto afecte a toda esa colectividad obrera. Por ejemplo las exigencias de un sindicato de trabajadores para acceder a firmar un contrato colectivo de trabajo.

Ahora bien, los conflictos laborales según su naturaleza, pueden ser de carácter jurídico y económico. Serán jurídicos, aquéllos que surgen como consecuencia de una o varias violaciones al contrato laboral y/o a la Ley Federal del Trabajo, ya que como señala el maestro Delgado Moya: "...se suscitan con motivo de la interpretación y la aplicación de las leyes o contratos de trabajo a propósito de los cuales las Juntas desempeñan una verdadera función jurisdiccional, es decir controversias originadas por el contrato, relación o la ley laboral".¹⁶

De tal manera que, "se refieren a la interpretación o aplicación de un derecho nacido o actual"¹⁷ y no importa que este "derecho" se origine en un cuerpo normativo de observancia general o en un contrato individual o colectivo de trabajo, sino que dicha disposición jurídica sea anterior al litigio.

Los conflictos laborales de naturaleza jurídica en pocas palabras, "son lo que suscitan entre toda clase de personas sobre la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, cualquiera sea su fuente: constituciones, leyes, tratados internacionales, costumbres contratos"¹⁸

Son conflictos económicos, cuando tienen relación con la producción, y por lo tanto, están vinculados a la modificación y creación de las condiciones de

¹⁶ DELGADO, MOYA, Rubén Op. Cit., pág. 6

¹⁷ CLIMENT BELTRÁN Juan B. Elementos del Derecho Procesal del Trabajo. Tercera edición, Esfinge, México, 2001. pág. 212.

¹⁸ Ibidem., pág. 521.

trabajo, supuesto en que las Juntas de Conciliación y Arbitraje en lugar de aplicar la norma jurídica al caso concreto, como lo hacen en los conflictos de naturaleza jurídica, crean la norma que regulará el vínculo entre trabajadores y la patronal,. En este caso el Estado no realiza una actividad ante la violación de una norma imperativo-atributiva de carácter general, sino que crea una normatividad que regulará las condiciones laborales en una empresa: "...son los que se motivan por la creación, modificación, suspensión o supresión de las condiciones de prestaciones de los servicios y de una manera general, siempre que se afecten los intereses económicos de las comunidades obreras".¹⁹

Es decir, los conflictos de Derecho Laboral no son puramente económicos ni puramente jurídicos, tienen una dualidad en la que puede predominar el aspecto jurídico o el aspecto económico: de tal manera que es mejor referirnos a conflictos de Derecho del Trabajo de naturaleza preponderantemente jurídica o económica.

Los conflictos de naturaleza preponderantemente económica, pueden revestir carácter individual o colectivo. Un conflicto de tipo individual de esta naturaleza sería por ejemplo: la demanda de la nivelación de los salarios por parte de un trabajador. Un ejemplo de conflicto colectivo de este tipo, sería el caso de la huelga con motivo de la firma de un contrato colectivo de trabajo, que presupone obviamente, la estipulación de las condiciones de trabajo y la afectación del interés profesional.

De acuerdo al artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo, se puede desprender otro criterio de clasificación, atendiendo a los sujetos que intervienen; en tal caso puede hablarse de:

- a) Conflictos Obreropatronales; Son diferencias suscitadas entre los trabajadores y sus patrones con motivo de una relación laboral. Para Mario de la Cueva este tipo de conflictos son "los que enfrentan a

¹⁹ Idem.

trabajadores y a empresarios o a sindicatos obreros a patronos, o sindicatos empresariales".²⁰

b) Conflictos Ínterobrerros: Se trata de conflictos suscitados entre trabajados por cuestiones de preferencia. v. gr. cuando en una empresa se crea un puesto laboral de mayor jerarquía que es ocupado por un operario con poca experiencia, ante lo cual un trabajador que se siente con más aptitudes se inconforma. Los conflictos ínter obreros serán:

1. Individuales. Cuando la pugna se produce únicamente entre dos trabajadores.

2. Colectivos. Cuando la diferencia se suscita entre uno o varios trabajadores y un sindicato de trabajadores. Estos conflictos son " los que se suscitan entre trabajadores de una misma empresa en ocasión de los derechos de preferencia antigüedad y ascensos".²¹ Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son competentes para conocer de este tipo de conflictos.

c) Conflictos Entre Patrones.

Estos conflictos que también se encuentran contemplados en el numeral 604 de la Ley Federal del Trabajo, difícilmente se pueden presentar sin estar precedidos por una acción previa de los trabajadores. Ejemplos claros de conflictos ínter patronales serán los relativos al empleo de intermediarios (12 a 15 de la Ley Federal del Trabajo), así como la sustitución patronal (artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo). Luego entonces, podemos decir que los conflictos entre patrones o ínter patronales son aquellos originados por el contrato de

²⁰ DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. pág 511.

²¹ Ibidem, pág 525.

trabajo o de hechos íntimamente vinculados con la relación obrero patronal.

De todo lo anterior, estamos en aptitud de señalar que los conflictos laborales se pueden dividir en los siguientes grupos:

- a. Obreropatronales: Individuales Jurídicos. "Son aquellos en que un solo trabajador está en lucha con el patrón sobre sus condiciones de trabajo fijadas en un contrato de trabajo y a falta de éste en la ley, con el fin de que se cumplan. La solución de estos conflictos es esencialmente jurídica porque se trata de la aplicación del contrato de trabajo o de la ley".²²
- b. Obreropatronales: Colectivos Jurídicos. "Son los que nacen entre un grupo de trabajadores y uno o más patronos con motivo de la interpretación del contrato colectivo de trabajo, en cuya decisión se analizan los pactos de trabajo".²³ Se originan en el incumplimiento de un contrato colectivo de trabajo o de una relación de trabajo colectiva.
- c. Obreropatronales: Colectivos Económicos: Se originan en la oposición de intereses entre una colectividad de trabajadores y sus patronos, y tienen como teleología la modificación o implantación de nuevas condiciones de trabajo, o bien la suspensión o terminación de las relaciones colectivas de trabajo.

La normatividad aplicable se encuentra plasmada en el Capítulo XIX, título catorce de la Ley Federal del Trabajo, el cual se

²² GUERRERO Euquerio, Manual de Derecho de Trabajo. Porrúa, México, 1998, pág 440.

²³ Idem.

denomina: "Procedimientos de los conflictos colectivos de naturaleza económica".

- d. Obreropatronales: Individuales de carácter económico. El numeral 57 de la Ley Federal del Trabajo es la fuente jurídica de esta clase de conflictos al establecer que: "El trabajador podrá solicitar de la Junta de Conciliación y Arbitraje la modificación de las condiciones de trabajo, cuando el salario no sea remunerador o sea excesiva la jornada de trabajo o concurren circunstancias económicas que la justifiquen".
- e. Intersindicales. Según Mario de la Cueva: "... son los que se producen entre dos o más sindicatos y trabajadores por la titularidad de los derechos y acciones sindicales y por la facultad de representación de los intereses colectivos de las comunidades obreras ante las autoridades del trabajo".²⁴ Se trata de conflictos jurídicos colectivos, que se tramitarán por lo estatuido en capítulo XVIII del título quince de la Ley Federal del Trabajo.
- f. Entre trabajadores y sindicatos. Para Don Mario de la Cueva: "Son los que se originan entre el sindicato y sus agremiados, con motivo de la aplicación de las cláusulas de preferencia y exclusión o de las disposiciones estatutarias".²⁵ Estos conflictos tienen su fuente legal en los artículos 371 fracción VII y 395 de la Ley Federal del Trabajo. En el primer numeral citado se establece que los estatutos de los sindicatos contendrán motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias. Por su parte, el artículo 395 refiere que: "...En el contrato colectivo podrá

²⁴ DE LA CUEVA Mario, Op. cit, pág. 524.

²⁵ Ibidem, pág.526.

establecerse que el patrón admitiera exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante..." el mismo artículo establece en su siguiente párrafo que: "...Podrá también establecerse que el patrón separe del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante". Nos encontramos ante las llamadas medidas disciplinarias, así como cláusula de exclusión de ingreso y separación.²⁶

1.5. Formas de solución de los conflictos laborales.

En nuestro país la resolución de los conflictos laborales entre particulares se realiza, a partir de la entrada en vigor del numeral 123 de nuestra Constitución, a través de la intervención de órganos formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales denominados Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Antes de abordar el estudio de las referidas Juntas de Conciliación y Arbitraje, y de otros organismos que resuelven conflictos de índole laboral, mencionaremos someramente los que para la doctrina son los medios de solución de los conflictos laborales.

Así, para el profesor Néstor de Buen²⁷ los medios de solución de conflictos laborales son los siguientes:

²⁶ La constitucionalidad de las referidas cláusulas se ha controvertido reiteradamente ante el Poder Judicial Federal, sugerimos al lector del presente trabajo que desee abundar en el tema la consulta de la siguiente tesis: CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN POR SEPARACIÓN. LOS ARTÍCULOS 395 Y 413 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE AUTORIZAN, RESPECTIVAMENTE, SU INCORPORACIÓN EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO Y EN LOS CONTRATOS-LEY, SON VIOLATORIOS DE LOS ARTÍCULOS 5o., 9o. Y 123, APARTADO A, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Mayo de 2001. Tesis: 2a. LIX/2001, pág: 443.

²⁷ DE BUEN, Néstor. Op. cit. pág.: 91

1. Solución directa entre las partes.

1.1. Pago. Entendido como la entrega de la cosa o cantidad debida o la prestación del servicio que se hubiere prometido.(art. 2062 Código Civil del Distrito Federal).

1.2. Transacción. Es un contrato por el cual las partes, haciéndose recíprocas concesiones, terminan una controversia presente o previenen una futura (2944 Código Civil del Distrito Federal).

1.3. Convención o Convenio. Es un acuerdo de voluntades ya sea para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. (1792 Código Civil del Distrito Federal).

2. Solución con intervención de terceros.

De acuerdo con Néstor de Buen, en este caso “se pueden designar conciliadores, *árbitros*, *mediadores*”.²⁸

2.1. Conciliación. Cuyas características son las siguientes:

- a) Presume la existencia de un conflicto.
- b) El órgano conciliador se limita a aproximar a las partes facilitando el encuentro.
- c) Persigue llegar a un acuerdo.

2.2. Mediación. Cabe mencionar que en nuestro medio carece de sustento legal, sin embargo, podemos señalar que el mismo consiste en la búsqueda de una solución a un conflicto, ante un órgano que las partes señalan, el cual únicamente hace recomendaciones que carecen de coerción.

²⁸ Ibidem, pág. 93.

- 2.3. Arbitraje. Consiste en “la resolución dictada por un tercero que resulta obligatoria en virtud del previo compromiso, asumido con las formalidades debidas, por las partes interesadas”.²⁹

3. Solución mediante juicio.

- 3.1. Ante jueces ordinarios. No amerita mayor explicación.
- 3.2. Ante jueces especiales. Cabe precisar que este medio de solución de conflictos es meramente doctrinal, toda vez que en nuestro sistema jurídico se encuentran proscritos los tribunales especiales de conformidad con el numeral 14 de nuestra Ley Fundamental.
- 3.3. Ante Juntas de Conciliación y Arbitraje. Es propio del derecho procesal del trabajo.

Con respecto a los medios de solución directa que menciona el maestro Néstor de Buen, y que consisten en el pago, transacción y convención, opinamos que son más bien medios del cumplimiento de las obligaciones y no medios de solución de controversias laborales.

Por lo que hace a los medios de solución con intervención de terceros, y que consisten en la conciliación, la mediación y el arbitraje; estimamos que en su aspecto extrajurisdiccional no existe distinción entre la mediación y la conciliación, pues en ambos medios de solución de controversias se trata de encontrar un arreglo favorable para las partes en disputa, si acaso en la mediación será indispensable la presencia de un intermediario llamado mediador, lo que no es un requisito sine qua non para la conciliación. Y si bien es cierto en la tradición romano canónica tuvo más vigencia el término conciliación y en el derecho anglosajón mediación en la actualidad se utilizan de forma indistinta.

²⁹ Ibidem, pág. 98.

Resultando distinta la conciliación en materia laboral la cual consiste: "... en los actos de las partes que por si mismas, o con intervención del órgano jurisdiccional del Estado, previenen un conflicto mediante un arreglo amistoso que no lesione los derechos sociales consagrados por las leyes de protección y auxilio de los trabajadores".³⁰

Nuestra Ley Federal del Trabajo establece en su numeral 875 que la conciliación será la primera etapa de la primera audiencia del procedimiento ordinario. Por su parte, el artículo 876 del mismo ordenamiento jurídico establece que la etapa conciliatoria se desarrollará de la siguiente forma:

- i. Las partes comparecerán personalmente a la Junta, sin abogados patronos, asesores o apoderados;
- ii. La Junta intervendrá para la celebración de pláticas entre las partes y exhortará a las mismas para que procuren llegar a un arreglo conciliatorio;
- iii. Si las partes llegan a un acuerdo se dará por terminado el conflicto. El convenio respectivo, aprobado por la Junta, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo;
- iv. Las partes de común acuerdo podrán solicitar se suspenda la audiencia con objeto de conciliarse; y la Junta, por una sola vez, la suspenderá y fijará su reanudación dentro de los ocho días siguientes, quedando notificadas las partes de la nueva fecha con los apercibimientos de Ley;
- v. Si las partes no llegan a un acuerdo, se les tendrá por inconformes pasando a la etapa de demanda y excepciones; y
- vi. De no haber concurrido las partes a la conciliación, se les tendrá por inconformes con todo arreglo y deberán de presentarse personalmente a la etapa de demanda y excepciones.

³⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. Op.cit. pág.190.

Ahora bien, estimamos que el medio por excelencia para solucionar los conflictos laborales en nuestro sistema jurídico es la intervención de los organismos de conciliación y arbitraje; los cuales a pesar de pertenecer al Poder Ejecutivo, tanto Federal como Local, realizan actividades de naturaleza jurisdiccional.

De modo que, los Tribunales de Trabajo (Juntas y Tribunales de Conciliación y Arbitraje) no realizan actividades de arbitraje, en el sentido que ese término tiene en el Derecho Civil (como un tercero designado por convenio de ambas partes para resolver una controversia), sino que realizan una función jurisdiccional, cuya resolución vinculará y tendrá carácter coercitivo sobre las partes.

El arbitraje laboral es la acción o el poder de arbitrar en los conflictos de trabajo. En su acepción más general, puede definirse como la facultad del árbitro para juzgar, decidir o fallar el derecho en los conflictos de trabajo.

El arbitraje laboral se concibe entonces como una institución oficial con dos finalidades esenciales: prevenir primero, los conflictos entre los factores de la producción; y segundo, ofrecer bases de arreglo a las partes para dirimir sus controversias de acuerdo a las mismas.

Sin embargo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son creadas por disposición de ley, razón por la que tienen el carácter de organismos arbitrales públicos; en consecuencia, no se abandona a las partes ni la organización de la instancia jurisdiccional, ni la disposición del objeto del proceso. Se confiere así a las Juntas el rango de autoridades con atribuciones públicas entre las cuales se incluye la facultad de hacer cumplir sus determinaciones. De esta suerte, aunque formalmente se trate de organismos administrativos dependientes del Poder

Ejecutivo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son materialmente tribunales de derecho.

Su naturaleza jurisdiccional se corrobora por la fuerza obligatoria de sus resoluciones (laudos), respaldadas por su procedimiento de ejecución. Por la estructura formal y material de dichos laudos que, en rigor, corresponden a auténticas sentencias judiciales.

CAPÍTULO SEGUNDO. LOS TRIBUNALES DEL TRABAJO EN MÉXICO.

2. 1. Historia de los tribunales del trabajo en México.

Como ya comentamos, durante el siglo XIX los conflictos entre trabajadores y patrones eran resueltos a través de los tribunales civiles, los cuales solían fallar a favor de los empresarios. Sin embargo, a raíz del movimiento armado que inicia en noviembre de 1910, diversos gobiernos locales y comandancias militares son ocupados por hombres con ideas innovadoras, los cuales tratan de establecer mecanismos que permitan reivindicar los derechos de la clase proletaria.

Así tenemos : "a) La Ley del Trabajo promulgada en Veracruz por el general Cándido Aguilar, el 19 de octubre de 1914, que crea las Juntas de Administración Civil encargadas de oír las quejas de patronos y obreros y de dirimir las diferencias que entre ellos se susciten, oyendo a los representantes de los gremios y sociedades y, en caso necesario, al correspondiente inspector del Gobierno (Art.12). b) La ley de 14 de mayo de 1915, que crea el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje y la Ley de Trabajo de 11 de diciembre del mismo año, promulgadas ambas por el general Salvador Alvarado, en Mérida, capital del Estado de Yucatán, que por su contextura fue la primera en la República ...".³¹

Es importante también mencionar la Ley del Trabajo del Estado de Jalisco, Decreto que establece el Departamento del Trabajo en el Estado de Michoacán, Ley del trabajo del Estado de Aguascalientes, Reglamento Interior del Departamento del Trabajo en el estado de Michoacán, Ley de accidentes

³¹ Ibidem, pág. 220.

del Trabajo del Estado de Zacatecas, Ley del Trabajo del Estado de Coahuila".³²

Años más tarde, en las sesiones del constituyente que elaboró nuestra actual Carta Magna, se discutió la naturaleza de las entidades que conocieran conflictos de trabajo. Dichos organismos deberían tener características distintas a los tribunales tradicionales, pues además de resolver conflictos conforme a derecho, tendrían que buscar la conciliación entre los intereses del trabajo y el capital.

Así tenemos que el fruto del trabajo legislativo en comento fue la fracción XX del artículo 123 de nuestra Ley Fundamental la cual textualmente establece que:

"Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno".

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acotó en un principio, a través de la jurisprudencia, las facultades de las Juntas de Conciliación únicamente a la mediación de conflictos colectivos.³³

Es hasta la ejecutoria de 1º de febrero de 1924, "La Corona", que nuestro máximo tribunal cambia de criterio, y establece que las Juntas no solo son

³² DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. Cit. Pag. 113-117.

³³ A través de la ejecutoria "Guillermo Cabrera", de fecha 8 de marzo de 1918. En la cual en su parte conducente se estableció que con arreglo al artículo 123, fracción XX, de la Constitución Federal, las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarían a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros, de los patronos y del Gobierno; lo que supone un conflicto actual, de trabajo presente, en el que la dificultad surge por el hecho o la negativa de una de las partes contratantes, que no cumple con sus compromisos; sin que la disposición legal referida pueda extenderse a demandas que atañen a las consecuencias de un contrato que ya haya expirado y que deben exigirse, en caso de disidencia entre las partes, ante los tribunales ordinarios, y no ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

competentes para conocer de conflictos laborales colectivos sino también individuales, y que su funcionamiento no es violatorio de lo preceptuado por el numeral 13 de la Constitución.

Lo anterior se corrobora y se Amplia con la ejecutoria Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S.A. de C.V., en la que la Suprema Corte establece: "categóricamente que las Juntas de Conciliación y Arbitraje constituyen verdaderos tribunales encargados de resolver todas aquellas cuestiones que tienen relación con el contrato de trabajo, en todos sus aspectos, bien sea colectivamente o en la forma individual, desde el momento que las diversas fracciones del artículo 123 hablan de patrono y obrero individualmente determinados, y que tienen imperio para ejecutar sus laudos".³⁴

En 1931 el legislador crea la primera Ley Federal del Trabajo, estableciendo la facultad de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver todos los conflictos de trabajo, y ejecutar coercitivamente sus resoluciones.

Cabe precisar que en este ordenamiento se regulariza jurídicamente la existencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mismas que ya existían desde el 17 de septiembre de 1927, por un decreto inconstitucional del Presidente Plutarco Elías Calles.³⁵

Es importante mencionar que, en nuestro país, con el paso del tiempo se han creado diversas autoridades laborales, ello atendiendo al tipo de relación laboral que se presente. Sin embargo, cabe destacar que, las mismas tienen su base en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

³⁴ TRUEBA URBINA, Alberto. Op.cit. pág. 230.

³⁵ Consideramos lo anterior, toda vez que el Presidente de la Republica excedió sus facultades estableciendo en un reglamento instituciones jurídicas que no contemplaba la legislación vigente.

Ahora bien, los tribunales laborales en México podemos clasificarlos primeramente atendiendo al artículo 123 de nuestra Constitución, del que se desprenden tanto las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales resuelven los conflictos que se deriven del apartado "A" de dicho precepto constitucional; como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que resuelve los conflictos que se susciten entre el Estado y sus trabajadores; el Consejo de la Judicatura Federal que resolverá los conflictos que resolverá los conflictos entre el Poder Judicial y sus trabajadores; finalmente, los conflictos entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados serán resueltos por esta última.

Asimismo, de los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción VI se desprenden los Tribunales de Conciliación y Arbitraje de los Estados y Municipios.

Finalmente, tenemos como tribunales laborales al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a los Tribunales Electorales Locales que resuelven los conflictos que se presentan entre los organismos electorales y sus trabajadores; competencia que se deriva para el primer tribunal del artículo 99 de nuestra Carta Magna, y para los Tribunales de los Estados del fracción VI del artículo 116 constitucional y 124 de la misma ley fundamental, sin que exista una potestad clara a nivel constitucional para que el Tribunal Electoral del Distrito Federal resuelva conflictos laborales, tópico que se estudiará en el presente trabajo.

2.2. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje

El artículo 40 de nuestra Constitución establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen

interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Por consiguiente, en nuestro sistema jurídico se establecen normas que son aplicables en toda nuestra geografía y que se denominan federales, y otras normas jurídicas que son aplicables sólo en los límites de cada Estado miembro de la federación y que se les llaman locales. Así es como nacen las autoridades locales y federales, lo cual deriva por la naturaleza de sus funciones.

Ahora bien, en materia del trabajo únicamente existe una ley que es al mismo tiempo federal y local. La fracción XXXI del Apartado "A", del artículo 123 de nuestra Carta Magna, ordena que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero asimismo hace una lista de las ramas industriales que competen al ramo federal como es la industrial textil, eléctrica, minera, etc.

Por su parte, el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo establece en sus fracciones IX, X y XI que, entre otras autoridades, la aplicación de las normas del trabajo compete en sus respectivas jurisdicciones a las Juntas Federales y Locales de Conciliación; a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Las Juntas de Conciliación, como su nombre lo indica, tienen como función principal avenir a las partes, así como conocer y resolver los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones, cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario.

El artículo 600 de la Ley Federal del Trabajo establece otras funciones que son de apoyo respecto a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tales como recibir

pruebas y demandas de procedimientos que se diligenciarán con posterioridad ante las referidas Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Cabe precisar que, dependiendo de la importancia y el volumen de los conflictos de trabajo, las Juntas de Conciliación podrán ser accidentales o permanentes.

Ahora bien, es potestad de los gobiernos estatales establecer Juntas de Conciliación locales, siempre y cuando en los municipios o zonas en que se instalen no se encuentren funcionando Juntas de Conciliación y Arbitraje. Es importante precisar que, estas Juntas de Conciliación estatales tendrán las mismas facultades y obligaciones que tienen las Juntas Federales de Conciliación.

Ahora bien, corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.

Dichos conflictos entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, deberán de versar sobre las ramas industriales y empresas estatuidas en el numeral 527 de la Ley Federal del Trabajo.

Los órganos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje son los siguientes:

- 1) El pleno.
- 2) Las juntas especiales.
- 3) El presidente de la junta.
- 4) Los presidentes de las juntas especiales.
- 5) Los secretarios generales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Las facultades del pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje son las siguientes:

- 1) Expedir el Reglamento interior de la Junta y el de las Juntas de Conciliación;
- 2) Conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta;
- 3) Conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por el Presidente de la Junta en la ejecución de los laudos del Pleno;
- 4) Uniformar los criterios de resolución de la Junta, cuando las Juntas Especiales sustenten tesis contradictorias.
- 5) Cuidar que se integren y funcionen debidamente las Juntas de Conciliación y girar las instrucciones que juzgue conveniente para su mejor funcionamiento;
- 6) Informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Junta y sugerir las medidas que convenga dictar para corregirlas

Por su parte, las Juntas Especiales tienen las facultades y obligaciones siguientes:

- 1) Conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas de la industria o de las actividades representadas en ellas;
- 2) Conocer y resolver de los conflictos de las materias federales, sin especificación de especialidad, cuando tenga por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario;
- 3) Realizar la investigación de dependencia económica en caso de muerte de un trabajador por riesgo de trabajo.
- 4) Conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones del Presidente en ejecución de laudos;
- 5) Recibir en depósito los contratos colectivos y los reglamentos interiores de trabajo.

Finalmente, mencionaremos que en cada entidad federativa y en el Distrito Federal se establecerán Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, las cuales conocerán de todos aquellos asuntos que no quedan comprendidos en el numeral 527 de la Ley Federal del Trabajo.

A dichos organismos se les aplican las disposiciones establecidas para la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en el Capítulo XII, del Título Once, de la Ley Federal del Trabajo. Cabe precisar que las facultades del Presidente de la República y del Secretario del Trabajo se ejercerán por los gobernadores de los Estados, y que el Presidente de cada Junta Local de Conciliación y Arbitraje percibirá el salario del Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

2. 3. Autoridades que resuelven los conflictos laborales entre las diversas partes del estado y sus trabajadores.

2.3.1 Consejo de la Judicatura Federal y Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La fracción XII del artículo 123 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última".

Por su parte, el numeral 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en su fracción XXV que es atribución del Consejo de la Judicatura Federal, resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, en términos de la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del

propio Poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente.

Luego entonces, para resolver los conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores se constituye con carácter permanente una Comisión encargada de substanciar los expedientes y emitir un dictamen, que pasará para su resolución al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en caso de que en el conflicto se encuentren involucrados trabajadores de esta, o al Consejo de la Judicatura Federal, en caso de que en el litigio estén relacionados trabajadores que pertenezcan al Poder Judicial pero no a la Corte.

La Comisión substanciadora se integrará con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos, las resoluciones de la comisión se dictarán por mayoría de votos.

Tratándose de trabajadores de la Corte, el Pleno de la misma se reunirá cuantas veces sea necesario para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la Comisión Substanciadora. En las referidas audiencias del Pleno se leerá y discutirá el dictamen, tras lo cual se votará, si fuera aprobado en todas sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento, en caso de ser rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

Para aclarar la naturaleza jurídica de la Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación nos permitimos transcribir la siguiente tesis:

“COMISIÓN SUSTANCIADORA ÚNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. NO PERTENECE AL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, POR LO CUAL LOS DICTÁMENES QUE ELABORE EN RELACIÓN CON LOS CONFLICTOS DE TRABAJO QUE ANTE AQUÉLLA SE TRAMITEN, NO TIENEN EL CARÁCTER DE ACTOS DEFINITIVOS. De conformidad con lo previsto por el artículo 1o. del Reglamento de Trabajo de la Comisión Sustanciadora, expedido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Acuerdo 8/89, de fecha veinte de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, en relación con lo dispuesto en la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal y en las fracciones XXV y XXVI del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dicho órgano administrativo está encargado de tramitar los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, así como de elaborar, con absoluta independencia, los dictámenes correspondientes, que se pondrán a consideración del Consejo de la Judicatura Federal, o bien, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto es, dicha comisión no es el Consejo de la Judicatura Federal funcionando en comisión ni pertenece a éste, debido a que las comisiones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 100 de la Constitución Federal son las que se encuentran específicamente señaladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el Acuerdo General Número 8/1995, del Pleno del referido consejo. En estas condiciones, los actos de la mencionada comisión no tienen el carácter de definitivos en la controversia, pues sólo constituyen actos preparatorios para que, concluido el procedimiento que ante ella se tramite, se dicte el acto que en definitiva resuelva la controversia laboral.

Amparo en revisión 496/99. María Cristina Lazcano García. 25 de enero de 2000. Once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número CLXVIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil”.³⁶

Luego entonces, la comisión sustanciadora del Poder Judicial de la Federación no emite resoluciones que tengan el carácter de sentencias, sino que únicamente plantea dictámenes, y corresponde al Consejo de la Judicatura Federal o al Pleno

³⁶ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Octubre de 2000, Tesis: P. CLXVIII/2000, pág: 35

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, discutir, votar y en su caso aplicar el dictamen correspondiente, dándole una vez aprobado calidad de resolución.

2.3.2. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para Alberto Trueba Urbina: “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que surjan entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores”.³⁷

Cabe señalar que dicho tribunal se encuentra previsto en el apartado “B”, fracción XII, del artículo 123 de nuestra Ley Fundamental y reglamentado en los numerales 118 a 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala.

Del mismo numeral se desprende que el Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal.

El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y Sala Auxiliar, durarán en su encargo seis años. Los Magistrados representantes del Gobierno Federal y de los Trabajadores al Servicio del Estado, podrán ser removidos libremente por

³⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. pág.611

quienes los designaron. (artículo 120 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Este Tribunal, en términos del artículo 124 de la misma ley, será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

En consecuencia, mientras al Pleno del Tribunal le corresponde expedir el reglamento interior, uniformar los criterios entre las salas y conocer de los asuntos colectivos, la función principal de las salas será tramitar y resolver los conflictos individuales entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores

Además, en las capitales de los Estados habrá salas auxiliares, las cuales tramitarán conflictos individuales hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la sala correspondiente que dictará el laudo.

Consideramos inconducente para los fines que persigue el presente trabajo abundar en el Procedimiento Laboral Burocrático, sólo mencionaremos que recoge algunos principios que se encuentran plasmados en la Ley Federal del Trabajo, tales como:

- 1) Ausencia de formalidades (artículo 126 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado),
- 2) Oralidad predominante,
- 3) Publicidad, y
- 4) Concentración (artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), así como
- 5) Apreciación de pruebas a conciencia (artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

2.3.3. Tribunales de Conciliación y Arbitraje de los estados

También a nivel local, existirán Tribunales de Conciliación y Arbitraje que diriman los conflictos que se susciten entre las entidades federativas y sus trabajadores, así como entre los municipios y sus trabajadores; ello deriva de los artículos 115 fracción VIII párrafo segundo y 116 fracción VI de nuestra Ley Fundamental, que versan sobre lo siguiente:

“ART. 115 ... VIII párrafo segundo: Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y de sus disposiciones reglamentarias”.

“ART. 116 ... VI : Las Relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores; se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y de sus disposiciones reglamentarias”

Como comenta Miguel Acosta Romero, “... de acuerdo con las leyes locales que deben expedir las entidades federativas conforme a las fracciones VIII del artículo 115 para los municipios y V del artículo 116 para los trabajadores de los Estados de la Federación, se deben establecer Tribunales que resuelvan los conflictos laborales de las entidades y Municipios y sus trabajadores, tales como el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco, el Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores del Estado de México que se complementa con las Juntas Arbitrales permanentes que funcionan en cada distrito, el Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado de Tamaulipas, etcétera”.³⁸

2.3.4. Tribunales Electorales

En términos de lo establecido por la fracción VII del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 186 fracción III) inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus Servidores.

Cabe precisar que los derechos laborales de los trabajadores del Instituto Federal Electoral se encuentran estatuidos en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual es un reglamento aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en términos de lo preceptuado por el tercer párrafo de la tercera

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición, Porrúa, México, 1999, pág.540.

fracción del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tanto que el procedimiento que deberá utilizar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la resolución del juicio que dirima los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores, se encuentra contemplado en el capítulo único del libro quinto de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en materia Electoral.

El Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, que se constituye en la máxima autoridad en material electoral en nuestro país; dicho tribunal se compone de una Sala Superior y cinco Salas Regionales.

La Sala Superior se integra por siete magistrados electorales y tendrá su sede en el Distrito Federal. Bastando la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes.

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 Electoral, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral.

Presentado el escrito de demanda ante la Sala Superior por parte del trabajador inconforme, dentro de los tres días hábiles siguientes al de su admisión, se correrá traslado en copia certificada al Instituto Federal Electoral. Dicho

organismo deberá contestar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que se le notifique la presentación del escrito del promovente.

Se celebrará una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se reciba la contestación del Instituto Federal Electoral. La Sala Superior del Tribunal Electoral en la audiencia, determinará la admisión de las pruebas que estime pertinentes, ordenando el desahogo de las que lo requieran, desechando aquellas que resulten notoriamente incongruentes o contrarias al derecho o a la moral o que no tengan relación con la litis.

La Sala resolverá en forma definitiva e inatacable, dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia. En su caso, la Sala podrá sesionar en privado si la índole del conflicto planteado así lo amerita.

Por su parte, el inciso c) fracción IV) del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

De tal manera que la legislaturas estatales en términos de lo anteriormente preceptuado y de lo establecido en el artículo 116 fracción VI de la Constitución Política, pueden establecer Tribunales Electorales Locales y las disposiciones que regirán las relaciones entre éstos y sus trabajadores; así como los procedimientos para substanciar los conflictos de índole laboral.

CAPÍTULO TERCERO. LOS CONFLICTOS LABORALES EN EL ÁMBITO ELECTORAL.

3.1. Función del Derecho Electoral

A fin de que el lector cuente con mejores elementos para entender los temas ulteriores expondremos una somera visión del Derecho Electoral.

3.1.1. Concepto de Derecho Electoral

Según el diccionario de Derecho Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, éste consiste en:

“El conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos en una democracia, y que no solo incluye la legislación electoral y la ciencia, teoría y saber crítico sobre las normas, sino también principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, experiencias y demás aspectos que permitan vincularlo con reflexiones acerca de la representación, los partidos, el presidencialismo, el parlamentarismo, etc. En consecuencia, requiere de un tratamiento multidisciplinario, como un sistema jurídico particular”.³⁹

3.1.2. Finalidad y contenido del Derecho Electoral

La finalidad del Derecho Electoral consistirá en asegurar la representación de los ciudadanos en la constitución del gobierno.

³⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral, Editorial Capel, Costa Rica 1989. Pág.203.

Ahora bien, coincidimos con el Francisco Berlín Valenzuela en el sentido de que:

"El contenido del Derecho Electoral ha sido tradicionalmente de carácter electivo, pues durante la época que corresponde a la democracia representativa, recoge solamente las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes, sin reconocer la participación ciudadana cuando ya los órganos de poder han sido integrados".⁴⁰

De tal suerte que, la ciudadanía únicamente elige a sus gobernantes sin tener una participación posterior en la toma de decisiones. Si bien es cierto la necesidad de que las decisiones de los gobernantes reflejen la voluntad de la mayoría de los ciudadanos se traduce en que los actores políticos empleen cada vez más figuras de "elección participación" como son el referéndum, y el plebiscito.

3.1.3. Principios rectores que conforman el Derecho Electoral

Los principios del Derecho Electoral son las máximas fundamentales que rigen la actuación de los organismos que regulan los procesos electorales.

Dichos principios tienen su origen en la tercera fracción del numeral 41 de la Ley Suprema, donde se estableció que: "... En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores".

A los anteriores principios añadiremos un sexto principio, el de profesionalismo que se encuentra consagrado en el artículo quinto constitucional.

⁴⁰ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Teoría y Praxis Política-Electoral, Porrúa, México, 1993. Pág.55

A continuación, comentamos de manera somera cada uno éstos principios:

A) Certeza. “El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales, y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia”.⁴¹

B) Legalidad. Desde luego, como bien dice el profesor Flavio Galván Rivera, este principio, “... es la piedra angular sobre la cual se levanta toda la estructura electoral...”⁴². Consiste en el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente; o dicho de otra manera, en aquella obligación que tienen las autoridades de adecuar la totalidad de sus actuaciones a la normatividad jurídica vigente.

C) Independencia. Consideramos a la independencia como la garantía que tienen las autoridades electorales, en el ejercicio de sus funciones, de no ser influidos en la toma de decisiones por los demás entes autoritarios del Estado.

D) Imparcialidad. En nuestra opinión, ésta más que un principio es una característica de la que debe estar investida el actuar volitivo del funcionario electoral. Luego entonces, la imparcialidad será el ánimo de sobreponer la convicción de justicia a los intereses particulares o las simpatías políticas.

E) Objetividad. El principio en comento consistirá en una actuación basada en las realidad, para lo cual será necesaria una adecuada visión e interpretación de los hechos, la cual deberá estar por encima de cualquier interpretación parcial.

⁴¹ FRANCO, FERNANDO. La Reforma Electoral, en la transformación del Estado Mexicano, Diana, México, 1989, Pág.. 25.

⁴² GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, Mc Graw-Hill, México, 1997, Pág.72.

F) Profesionalismo. Como ya comentamos, este principio rector tiene sus orígenes en el numeral quinto constitucional y en el párrafo segundo de la base tercera del artículo 41 de la referida Ley Fundamental.

Cabe resaltar que originalmente el artículo quinto constitucional señalaba que las funciones electorales debían prestarse de manera obligatoria y gratuita, hasta que en la reforma de 1990, se estableció que: "... Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en términos de esta Constitución y las leyes correspondientes ...".

Así entonces, el profesionalismo debe entenderse como la especialización y constancia en la realización de cierta actividad, o dicho de otra manera lo contrario a la improvisación, de tal manera, se busca que los cuerpos directivos de los organismos electorales sean ocupados por personas con una amplia trayectoria en la materia, instituyéndose para tal efecto el Servicio Profesional Electoral, mismo que trataremos con mayor detalle en los capítulos siguientes del presente trabajo.

3.2. Naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral.

La reforma constitucional de 1990 tuvo la virtud de elevar a rango constitucional la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral, estableciéndose en la base tercera del artículo 41 de nuestra Carta Magna que: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios".

En nuestra opinión la calificación del Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo provoca cierta confusión en la doctrina jurídica mexicana, pues algunos autores tratan de comprender este término bajo la luz de

una doctrina administrativa ya obsoleta; es decir, que no concibe instituciones que se ajusten completamente al ente jurídico en estudio. Es así que algunos doctrinarios han querido situar al Instituto Federal Electoral en la categoría jurídica de organismo público descentralizado, lo que consideramos equivocado, pues lo anterior equivaldría a colocar esta institución dentro del rango de entidades tan disímiles como: Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social o la Lotería Nacional.

Luego entonces, consideramos que el ente encargado de organizar las elecciones federales en nuestro país tiene ciertas características que lo asemejan más a una figura jurídica denominada órgano constitucional autónomo, a continuación trataremos de sustentar dicha opinión.

En primer término, manifestamos nuestra adhesión a la línea de pensamiento expuesta por el licenciado Jaime Cárdenas García en la ponencia "Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral"⁴³ la cual se presentó en el marco del tercer congreso internacional de Derecho Electoral y en la cual basamos buena parte de nuestro comentario.

El referido autor explica que "La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos..."⁴⁴. Es por ello que los Estados modernos se ven obligados a crear nuevos entes jurídicos cuyas resoluciones se encuentren investidas de imparcialidad respecto a los tres grandes poderes tradicionales.

En ese orden de ideas, surgen desde el siglo XIX en Europa Continental e Ibero América diversos órganos constitucionales autónomos. Dichos entes jurídicos han desempeñado diversas funciones, resaltando los de control

⁴³ CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral. Ponencia compilada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁴ Idem.

constitucional, contraloría, derechos humanos, banco central, y a últimas fechas de organización electoral.

Ahora bien, ¿Cuáles son las características de los órganos constitucionales autónomos?. A continuación explicamos con nuestras propias palabras las peculiaridades propuestas por el maestro Manuel García Pelayo.⁴⁵

- a. **La inmediatez.** Toda vez que su origen y alcance emanan de la Constitución de la República.
- b. **La esencialidad.** Toda vez que no se puede prescindir de ellos.
- c. **La dirección política:** Las actividades ejecutivas, legislativas, o jurisdiccionales que desarrollan son de gran trascendencia en los destinos estatales.
- d. **La paridad de rango.** No se subordinan a los Poderes de la Unión, no obstante sus resoluciones pueden estar sujetos al control constitucional.
- e. **La autonomía.** Regularmente cuentan con autonomía orgánica y presupuestaria.

Por tanto, el Instituto Federal Electoral cuenta con la característica de la inmediatez toda vez que tiene su origen en la base tercera del numeral 41 de la Constitución de la República, su esencialidad y dirección política derivan de ser el organismo encargado de “La organización de las elecciones federales ...”; la paridad de rango, deriva de proceder del mismo cuerpo normativo donde se origina el Supremo Poder de la Federación, toda vez que el numeral 49 no es de

⁴⁵ GARCIA PELAYO Manuel, El "status" del Tribunal Constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 1, Pág. 12. Citado por Jaime Cárdenas García en la ponencia descrita en las anteriores citas.

mayor jerarquía jurídica al 41 de la propia Ley Fundamental, finalmente se cumple con la característica de autonomía orgánica y presupuestaria al establecerse que el Instituto Federal Electoral cuenta con: "... personalidad jurídica y patrimonio propio".

3.3. Antecedentes del Derecho Electoral en el Distrito Federal.

A lo largo de los siglos, la Ciudad de México ha tenido un papel preponderante en la historia patria como la perenne capital. En este territorio se asentaron tanto Emperadores Aztecas, como Virreyes Novo hispanos, y al expedirse en 1824 la primera Constitución Política del México independiente, se optó por asentar los poderes federales en nuestra ciudad.

Posteriormente, la ciudad de México dejó de ser la base de los poderes federales para convertirse en el asiento del gobierno centralista que acuñó la Constitución de 1836; hasta que en 1857 se restaura el federalismo y por primera ocasión se establece legalmente el llamado "*territorio del Distrito Federal*".

El Distrito Federal en aquella época basaba su gobierno en ayuntamientos, comenta Rafael Martínez Morales que, "La ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal (1903), dividió a la entidad en 13 municipalidades. El Jefe del Ejecutivo Federal ejercía el Poder por medio de la Secretaría de Gobernación, de la cual dependía el gobernador de la capital".⁴⁶

En el mismo tenor, la Constitución de 1917 estableció que la función ejecutiva en el Distrito Federal sería ejercida por el presidente de la República, en tanto que la legislativa estaría a cargo del Congreso de La Unión. Cabe precisar que Venustiano Carranza promulgó la "Ley de Organización Política del Distrito

⁴⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Primer Curso, Harla, México, 1992. Pág. 104.

Federal y de los Territorios", en la cual cada municipio estaba a cargo de un ayuntamiento elegido democráticamente.

Luego en 1928, se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por virtud de la cual desaparece el sistema de ayuntamientos elegidos democráticamente y se instaura el de delegados impuestos por el jefe departamental. Al cuerpo normativo anteriormente mencionado siguieron los de 1941, 1970, y 1978.

Ahora bien, el 21 de octubre de 1986 los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, presentaron ante el pleno del Congreso de la Unión una iniciativa en la cual plantearon la creación de un nuevo estado de la federación que se denominaría Estado de Anáhuac, el cual estaría asentado en el territorio que ocupa el Distrito Federal y con los límites de éste.

En el Estado de Anáhuac, se elegirían con el carácter de autoridades locales, un gobernador, diputados locales y ayuntamientos municipales. Para la organización jurídico política del nuevo estado la iniciativa propuso la instalación de un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política correspondiente.

En contraposición, la iniciativa presentada por el Presidente de la República el 28 de diciembre de 1986, que fue aprobada y publicada como ley el 10 de agosto de 1987, propuso mantener la sede de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal. Por ello mantuvo en vigor el régimen jurídico que fijó el Constituyente de 1917. Aunque se reconoce la necesidad de ampliar la participación de los ciudadanos en el gobierno de la entidad, planteó la creación de un órgano de representación ciudadana competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en

relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, que directamente interesan a los habitantes de la ciudad de México.

Posteriormente, en el año de 1993 se discute en el Congreso de la Unión una nueva reforma a la Constitución, la cual pretendía el establecimiento de un marco normativo para regir las relaciones entre las autoridades y los habitantes del Distrito Federal, así como las pautas sobre las cuales se debía desarrollar el núcleo de las funciones y directrices del gobierno.

Luego entonces, las comisiones que dictaminaron las iniciativas de reformas constitucionales de ese año, coincidieron en la determinación de su procedencia al considerar que efectivamente las bases del gobierno del Distrito Federal, deben necesariamente plasmarse en el contenido de la Constitución General, lo que conlleva a la consideración de todos aquellos preceptos que repercutan en la determinación del esquema de gobierno para este territorio, buscando mantener vigente el principio que dio origen a esta entidad y que radica en la necesidad de un asiento físico para que los Poderes Federales puedan ejercer con plenitud la soberanía de que son depositarios.

Las circunstancias que le son propias al Distrito Federal, tal como el legítimo interés político de su ciudadanía de participar bajo nuevas formas de organización y representación en los asuntos de carácter meramente locales, obliga a la determinación de un marco de actuación también propio, cuyas bases generales corresponden al Constituyente, dada la demanda que representa para la Federación el que los Poderes de la Unión puedan ejercer en forma cabal las funciones federales, sin opacar las aspiraciones de representatividad y democracia de los habitantes de esta entidad.

En este sentido, por el desarrollo alcanzado en el Distrito Federal en ámbitos de carácter social, cultural, económico, tecnológico y político; y debido al interés cada vez mayor de su población, se genera la necesidad de contar con

espacios más amplios de participación, que permitan a sus habitantes incidir en forma decisiva en la adopción de las determinaciones que afecten esta entidad.

Así pues, por virtud de la reforma de 1993, se determinó en la fracción I del artículo 122 constitucional, la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuya materia de regulación era la distribución de atribuciones entre los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y los órganos de Gobierno de la propia entidad federativa, según lo dispuesto por la Constitución.

Además, se amplió la competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a efecto de tener facultades legislativas en las materias expresamente señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin posibilidad de facultades implícitas. Con lo que dicho órgano de representación muta de una entidad de representación y gestión, a una de representación política con facultades legislativas en las materias que expresamente le señala el 122 constitucional.

El 22 de agosto de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73 Constitucional, y al mismo tiempo se cambia y adiciona el texto del numeral 122 para establecer una delimitación competencial entre los poderes federales y locales, respecto al gobierno del Distrito Federal.

Los aspectos más importantes de esta reforma son los siguientes:

a) Conversión de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa. La Asamblea de Representantes, en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal, se convierte en Asamblea Legislativa y sus miembros se denominan ahora Diputados.

La Asamblea Legislativa asume nuevas atribuciones, entre las que destacan las siguientes: examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos del Distrito Federal; nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta, y expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.

b) Elección popular del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se dispone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de seis años. Anteriormente era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Entre las nuevas atribuciones que tendrá a su cargo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal figuran la de presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; la facultad de iniciativa exclusiva respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

c) Se establece la elección de los Jefes Delegacionales; Propone para 1997, con base en la expedición de las normas secundarias pertinentes, la elección indirecta conforme lo prevea la Ley y para 2000 la elección mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de cada demarcación.

Por primera vez en la historia, los capitalinos eligieron en 1997 al Jefe de Gobierno y a los diputados de la Asamblea Legislativa.

Después, el 4 de diciembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación otra importante reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a través de ella se buscó adecuar las disposiciones que regulan las relaciones políticas en nuestra ciudad.

A través del nuevo Estatuto se establecieron las directrices para la expedición de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal. En consecuencia, dichos cuerpos normativos

señalan las bases para la organización de las elecciones locales en la Ciudad de México.

3.4. Ordenamientos que rigen el Derecho Electoral en el Distrito Federal.

Para la comprensión cabal de nuestro objeto de estudio, consideramos necesario hacer una semblanza general de los diversos ordenamientos que rigen el derecho electoral en nuestra ciudad.

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero, debemos entender la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la cual se encuentra concebida en el artículo 44 de la Ley Fundamental, que a la letra establece lo siguiente: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General".

En el inciso f) fracción V, base primera del artículo 122 Constitucional, se establece que la asamblea legislativa expedirá: "...las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al I) de la fracción IV del artículo 116 de esta constitución. En esas elecciones solo podrán participar los partidos políticos con registro nacional".

Entre las bases que establece el Estatuto de Gobierno esta la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal. Y siendo dicho Estatuto de Gobierno el cuerpo normativo de donde se origina el Instituto Electoral, debemos mencionar que correspondió al Congreso de la Unión la concepción jurídica del mismo, ya que de acuerdo a la fracción primera, apartado A, del artículo 122 Constitucional

corresponde al Congreso de la unión,"...expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal.

Interpretando lo anterior podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- 1) La Constitución delega al cuerpo normativo "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", la creación de las bases para regir las elecciones en la Ciudad de México.
- 2) Entre esas bases se encuentra la creación del órgano encargado de organizar las elecciones.
- 3) Una vez plasmados en el Estatuto de gobierno los lineamientos fundamentales para regir las elecciones locales, la asamblea legislativa puede delinearlas, expidiendo disposiciones que rijan las elecciones en el Distrito Federal.
- 4) La regulación de las elecciones locales en el Distrito Federal deberá sujetarse a lo dispuesto por la Ley Fundamental en los incisos b) al l) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

B) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien, el título sexto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece las bases para la renovación de las autoridades legislativa y ejecutiva de carácter local, así como los titulares de los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales.

A continuación reseñamos someramente los que estimamos los puntos más importantes:

- a. Se establece que los asambleístas, el jefe de gobierno y los jefes delegacionales serán electos a través de procesos libres,

auténticos y periódicos. (Artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

- b. Se señalan como principios rectores los ya estudiados en el tema primero de este capítulo. (Artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- c. En las elecciones locales capitalinas solo pueden participar los partidos políticos con registro nacional, los cuales recibirán recursos de manera proporcional y equitativa. (Artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- d. El financiamiento público prevalecerá sobre el privado. (Artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- e. Se crea un instituto público autónomo, encargado de organizar las elecciones, para lo cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es decir, tendrá una naturaleza jurídica similar a la que ya estudiamos respecto al IFE. (Artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- f. En la integración del Instituto, participan la Asamblea Legislativa los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. (Artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- g. El instituto contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y seis consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos. (Artículo 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- h. Para nuestro trabajo reviste gran importancia que las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. (Artículo 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

- i. La Asamblea Legislativa elegirá tanto al Consejero Presidente como a los consejeros generales, del consejo general. (Artículo 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- j. La máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en materia electoral, será el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Artículo 128 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- k. La competencia del tribunal incluirá, además de las propias de la materia electoral, la resolución de controversias entre los organismos electorales del Distrito Federal y sus trabajadores. (Artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- l. Se otorga a la Ley Electoral la potestad de establecer un sistema de medios de impugnación, que someta todos los actos y resoluciones en la materia al principio de legalidad. (Artículo 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).
- m. Finalmente, se faculta a la Asamblea Legislativa para tipificar delitos de índole electoral. (Artículo 135 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

C) Código Electoral del Distrito Federal

El Código Electoral del Distrito Federal es el cuerpo normativo que establece los aspectos más importantes para la organización de las elecciones en la Ciudad de México.

Dicha compilación tiene su fundamento en lo previsto por los artículos 122 apartado C, base primera, fracción V; inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el numeral 42, fracción X, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien, ¿Cómo y porque surge el ordenamiento jurídico en estudio?, a fin de resolver éstos cuestionamientos nos permitimos reproducir los tres primeros considerandos del dictamen de reforma emitido en 1998 por la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"I. Que derivado de las reformas constitucionales de agosto de 1996, se incrementa sustancialmente el ámbito de competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, otorgándole importantes atribuciones para conformar un marco jurídico que rijan de manera adecuada la vida social de la ciudad de México, en aquellas materias que expresamente le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, destacando entre las nuevas facultades la de expedir la legislación que regule las elecciones locales en el Distrito Federal.

II. Derivado de la reforma constitucional referida en el punto anterior, se impone la obligación a este órgano legislativo de expedir ordenamiento legal que permita avanzar hacia la consolidación de la democracia en esta entidad federativa.

III. Que dada la importancia del ordenamiento legal que nos ocupa era indispensable entablar una discusión interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de recoger en la legislación electoral puntos de vista vertidos por los representantes de los diversos grupos parlamentarios representados en este órgano legislativo. Así pues, podemos señalar que en las diversas iniciativas se advierten algunas coincidencias como la necesidad de que este órgano legislativo expida una normatividad que regule la función electoral en el Distrito Federal, que sea acorde con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ...".⁴⁷

⁴⁷ ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Información Electoral del Distrito Federal. Volumen I, consultado en el Centro de Documentación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, clasificación 342.709. m6. 09 I6 471.

Luego entonces, los aspectos más importantes de este cuerpo normativo son los siguientes:

- 1) De las Asociaciones Políticas,
- 2) Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- 3) Del Registro de Electores del Distrito Federal,
- 4) De los Procesos Electoral y de Participación Ciudadana,
- 5) De la Jornada Electoral, Cómputos y Nulidades,
- 6) Del Tribunal Electoral del Distrito Federal,

Cabe precisara que el libro octavo versa sobre los Sistemas de Medios de Impugnación, revistiendo gran importancia para nuestro trabajo el numeral 272 en el cual se encuentra plasmado el Juicio Especial Laboral de los Servidores del Instituto Electoral del Distrito Federal, tema que ampliaremos con posterioridad.

3.5. Como surge en México el régimen laboral electoral.

En México existen básicamente dos esquemas de regulación de las relaciones laborales. El primero de ellos que rige las relaciones entre los trabajadores en general y las empresas, que emana del apartado “A” del numeral 123 constitucional y se detalla en la Ley Federal del Trabajo.

El segundo esquema tiene su origen en el apartado “B” del propio 123 y establece los lineamientos que deben encausar las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores, encuentra su regulación en otro cuerpo normativo federal: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así mismo, la Constitución faculta en términos de sus numerales 116 fracción VI y 115 fracción VIII, segundo párrafo, a las legislaturas locales para

crear cuerpos que normen las relaciones laborales entre las entidades federativas y los municipios con sus trabajadores, constriñéndolos a sujetarse a lo preceptuado por el multicitado artículo 123 constitucional.

Hasta 1990, casi todas las relaciones laborales quedaban sujetas a este esquema. Pero en ese año, se da una importante reforma constitucional que busca dotar de verdadera autonomía a los organismos encargados de organizar y vigilar las elecciones. Surge así el Derecho Laboral Electoral. Luego entonces, a continuación reseñamos brevemente el proceso que siguió la reforma en comento.

A manera de introducción, mencionaremos que hasta antes de la reforma de 1990 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establecía que organismos electorales estarían encargados de organizar las elecciones. La Ley Fundamental en esos tiempos únicamente remitía a la legislación secundaria, tal y como se aprecia en la siguiente transcripción del numeral 60 de la Constitución Federal:

“Comprende al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos: además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a los dispuesto por ésta Constitución y en las leyes que de ella emanan”.

La ley a la que hacía mención el párrafo anterior era el Código Federal Electoral de diciembre de 1986. De dicho cuerpo normativo emanaba la Comisión Federal Electoral órgano constituido de la siguiente manera:

“...el secretario de gobernación en calidad de comisionado del Poder Ejecutivo; un diputado y un senador en representación del Poder Legislativo Federal, más un comisionado por cada partido político nacional (art. 43)”.

La anterior estructura se tradujo en la realidad en un control casi absoluto del partido dominante en aquellos años, pues es de todos sabido que de los años 30 a finales de los 80, el Partido Revolucionario Institucional además de ocupar la presidencia de la República ejerció una abrumadora mayoría en el Congreso, con lo cual dirigió de facto la entidad encargada de organizar las elecciones.

Hacia 1988 se presenta una elección sumamente controvertida, que pone en tela de juicio la imparcialidad de la -ya de por sí criticada- Comisión Federal Electoral. Diversas voces claman por un cambio, por la creación de un organismo verdaderamente autónomo que no diera lugar a suspicacias en la conducción de las elecciones. Y es así, que en octubre de 1989 una subcomisión de la Cámara de Diputados formuló un proyecto de decreto de reformas y adiciones a los numerales 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera de la Constitución Federal.

Dicho proyecto fue aprobado en su oportunidad y publicado el 6 de abril de 1990; por virtud del mismo el constituyente permanente, reformó los artículos 60 y 41 de la Ley Fundamental estableciéndose en los párrafos séptimo y octavo de este numeral que:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

Luego entonces, estos someros párrafos dieron un vuelco en la conformación de los organismos electorales, por primera vez en la historia de México se insertó a nivel constitucional el mandato de crear un ente

verdaderamente autónomo para la organización electoral. Así mismo, se estableció que la persona moral naciente debía revestir entre otras características esenciales, un profesionalismo en su desempeño.

Como se puede inferir de los anteriores párrafos, la extinta Comisión Federal Electoral adolecía de profesionalismo en la materia electoral; toda vez que sus comisionados eran políticos profesionales nombrados por la Legislatura Federal, el Presidente de la República y los diversos partidos políticos. Así mismo, los cargos intermedios y administrativos eran desempeñados por trabajadores de confianza; es decir, empleados que no contaban con otro derecho laboral que los salarios devengados y la seguridad social.

Ahora bien, en el marco de esta realidad, el legislador decidió profesionalizar el trabajo en los organismos electorales para lo cual decidió crear un servicio civil de carrera donde los empleados dejaran de ser eventuales sin derechos. La tarea de ninguna manera fue fácil, ¿cómo lograr la formación de cuadros independientes evitando la presión de los otros poderes del Estado? (Vgr. El poder ejecutivo, a través de las juntas y tribunales laborales) , o ¿como evitar el sindicalismo y burocratismo que tanto menoscaba la eficiencia en muchas dependencias estatales? y al mismo tiempo, ¿Cómo otorgar derechos laborales?.

La solución poco ortodoxa desde un punto de vista jurídico, fue crear un régimen laboral electoral; es decir, una normatividad sustantiva y adjetiva especial para los trabajadores de organismos electorales. Es así que el 29 de junio de 1992 se expidió el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, cuerpo legal formalmente administrativo, que regula el trabajo en el IFE.

Posteriormente, el 3 de diciembre de 1993, a través de decreto aparecido en el Diario Oficial de la Federación, se otorga al Tribunal Federal Electoral la facultad de resolver litigios entre organismos electorales federales y sus

trabajadores. Finalmente, por la reforma de 1996 el citado precepto se plasmó como lo conocemos actualmente.

3.6. Fundamentos del Derecho Electoral Laboral en el Distrito Federal.

A continuación reseñaremos los cuerpos normativos en que se regula el régimen laboral de los trabajadores al servicio del Instituto Electoral del Distrito Federal. Dichas fuentes a nuestro juicio son el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Electoral del Distrito Federal y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

3.6.1. Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los servidores de los órganos electorales en el Distrito Federal.

El numeral 122 de la Constitución de la República establece las bases sobre las cuales se organiza el Distrito Federal. En este orden de ideas, se establece en la base primera, fracción V apartado "F", la facultad por parte de la Asamblea Legislativa de:

"f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones solo podrán participar los partidos políticos con registro nacional"

Como se observa, en este precepto se establece que las elecciones en el Distrito Federal deberán ajustarse a los principios establecidos en el numeral 116 de la propia Ley Fundamental para organizar las elecciones de los estados. Ahora bien, en el numeral 116 de la Ley Fundamental no se hace mención alguna sobre

la regulación de las relaciones laborales entre los organismos electorales locales y sus trabajadores, sin embargo los legisladores de los estados pueden fundamentarse en la fracción VI del artículo 116 constitucional y en el 124 de la misma Ley Fundamental, para legislar en materia laboral, respecto a sus órganos electorales locales.

Ahora bien, el razonamiento expuesto en el párrafo anterior no es aplicable al Distrito Federal, pues de un análisis de los numerales constitucionales que hemos estudiado, se puede inferir que las facultades de su Asamblea Legislativa son limitativas y se encuentran constreñidas a lo preceptuado por el propio artículo 122 de nuestra Carta Magna. Y que solo se encuentran facultadas para legislar en materia laboral las legislaturas de los estados, como ya explicamos, y el Congreso de la Unión en términos de la fracción X del artículo 73 de la Ley Fundamental. Por lo que en nuestra opinión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene la potestad de expedir leyes laborales de ninguna índole y menos aún de delegar estas facultades a cuerpos que ni siquiera son legislativos, como en el caso del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Este tema lo retomo en el punto 4.1 del trabajo al analizar la posible inconstitucionalidad del numeral 272 del Código Electoral del Distrito Federal, por lo que a fin de evitar inútiles repeticiones doy por reproducido lo ahí planteado, incluyendo la reforma que propongo respecto del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.6.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Luego entonces, de una manera poco ortodoxa jurídicamente hablando, el Congreso de la Unión (que como ya referimos en el tema precedente es la única autoridad facultada constitucionalmente para legislar en materia laboral en el Distrito Federal) confirió esta potestad, tratándose de organismos electorales, a la Asamblea Legislativa Capitalina y al Consejo General del Instituto Electoral. Dicha

“enajenación ” se dio a través de la Ley Fundamental de la Ciudad de México: el Estatuto de Gobierno. Así, en el artículo 124 del cuerpo normativo en comento, a la letra se estableció lo siguiente:

“...las disposiciones de la Ley Electoral y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público...”.

3.6.3. Código Electoral del Distrito Federal.

Como ya comentamos, la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para reglamentar las relaciones laborales de los organismos electorales capitalinos y sus trabajadores, no se encuentra consagrada en la Ley Fundamental, sino que deriva del Estatuto de Gobierno, expedido por el Congreso de la Unión. Fue en el marco de esta potestad que la legislatura de la Ciudad de México insertó en el Código Electoral diversos lineamientos que norman la prestación del trabajo en organismos electorales.

Así tenemos que el artículo 128 del Código Electoral establece que para el desempeño profesional de las actividades del Instituto Electoral del Distrito Federal, se organizará y desarrollará el servicio profesional electoral. Estableciéndose en el propio numeral que la organización del servicio profesional estará regulada por el Código Electoral del Distrito Federal, y por un estatuto que aprobará el Consejo General del Instituto.

En este orden de ideas, es que en el artículo 129 del Código se establecen los lineamientos en base a los cuales se integrará el Servicio Profesional Electoral. Por lo cual se crean dos cuerpos, el de la función directiva y el de técnicos. El primero de ellos “proveerá el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión”, el segundo, por su parte, proveerá de personal que realizara las actividades especializadas. Además de lo anterior, el

precepto en comento establece someramente los criterios a seguir en relación a ingreso, promoción y permanencia.

Así mismo, en el numeral 130 del Código Electoral se establecen las cuestiones que regulará el Estatuto. Básicamente, se trata de aspectos relacionadas con el ingreso, promoción y permanencia, aunque, en nuestra opinión, reviste de gran importancia, para nuestro estudio, lo establecido en el numeral uno, que a la letra señala, “Asimismo, el Estatuto regulara lo siguiente:

- a) Duración de la jornada de trabajo;
- b) Días de descanso;
- c) Periodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional;
- d) Permisos y licencias;
- e) Régimen contractual de los servidores electorales;
- f) Ayuda para gastos de defunción;
- g) Medidas disciplinarias, causales de destitución y procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa; y
- h) Ascensos, movimientos y demás condiciones de trabajo.

Como se observa, se confiere al Consejo General del instituto la potestad para regular cuestiones tan importantes como: duración de la jornada, medidas disciplinarias, causales de destitución, y medios de defensa, lo que en técnica jurídica es muy cuestionable, pues a diferencia de otros cuerpos administrativos de índole laboral, no se le faculta solo para reglamentar aspectos internos con base en la legislación laboral expedida por un órgano legislativo, sino que propiamente se le otorga la potestad de “legislar” aspectos de tipo sustantivo y procesal laboral.

Y si bien es cierto que lo anterior es justificable, para mantener la autonomía de funciones e independencia de criterios, no observamos motivo alguno para que el legislador local retome esta materia y en el marco de sus atribuciones regule, si así se desea en el propio código, los aspectos sustantivos y adjetivos laborales de los institutos electorales, delegando al estatuto cuestiones que por ser mutables y específicas no merecen estar en una ley.

Concluida la digresión anterior, procederemos a analizar el artículo 132 del Código Electoral, el cual textualmente señala que: "por la naturaleza de la función estatal que tiene encomendado el Instituto Electoral del Distrito Federal hará prevalecer la lealtad a las leyes y a la institución, por encima de cualquier interés particular", de tal manera que se da prioridad a la institución sobre el trabajador, a fin de que esta pueda lograr su objetivo fundamental de organizar las elecciones en óptimas condiciones.

En tal virtud fue que el legislador vio la necesidad de colocar a los trabajadores de los organismos electorales fuera del campo de acción del apartado "B" del 123 constitucional, para lo cual se valió del numeral 133 del Código que establece que:

"El personal que integre los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas del Instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Instituto Electoral del Distrito Federal celebrará los convenios necesarios para que sus servidores sean incorporados a las instituciones públicas de salud y seguridad social."

En nuestra opinión, la calificación de un trabajador como de confianza que se deriva de la fracción del 123 constitucional, buscaba originalmente dos objetivos primordiales: liberar a la institución, tras un conflicto, de la obligación legal de reinstalar a una persona con la cual el jefe realizaba actividades en estrecha colaboración, e impedir que personal allegado a la dependencia menoscabara el sindicalismo. Luego entonces, la estimación de que una persona realizaba actividades en estrecha colaboración con su superior jerárquico, tenía su origen en la naturaleza misma del trabajo desarrollado. Sin embargo, al devenir de los años los órganos legislativos han visto la necesidad de otorgar a ciertas instituciones, por lo delicado y trascendental de sus funciones, de un marco jurídico ventajoso en sus relaciones laborales, por lo que se ha considerado con calidad de confianza a trabajadores que por sus actividades debieron ser estimados de base.

Así entonces, fue atendiendo a la importancia de la institución y no a la naturaleza del trabajo que en el artículo 133 del Código Electoral se consideró a todos y cada uno de los empleados del Instituto Electoral del Distrito Federal como de confianza. En nuestra opinión, por congruencia jurídica, se debió asignar dicha calidad solo a los miembros del servicio profesional electoral, y a ciertos empleados administrativos.

3.6.4. Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral, del Personal Administrativo, de los Trabajadores Auxiliares y del Personal Eventual del Instituto Electoral del Distrito Federal es un cuerpo normativo expedido por el Consejo General, que regula las relaciones laborales del instituto con sus trabajadores; consideramos estéril e inconducente citar todos y cada uno de sus numerales. A continuación reseñamos, y en algunos casos criticamos, los aspectos que estimamos más importantes.

- El Estatuto es un cuerpo normativo reglamentario del Código Electoral del Distrito Federal (Artículo 2º del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal). En nuestra opinión solo lo es parcialmente, pues en algunos aspectos establece instituciones que ni siquiera menciona la ley electoral de la que emana.
- El Servicio Profesional Electoral es un servicio civil de carrera. (Artículo 4º del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal)
- El personal del instituto se integra por los miembros del servicio profesional, además de los trabajadores administrativos, auxiliares y eventuales (artículo 21 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- Las relaciones de trabajo entre el Instituto y los miembros del servicio profesional y los administrativos se regularán por el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior discrepa en si con el propio Estatuto, toda vez que en el mismo se establecen instituciones que no contempla la Ley Burocrática, por lo tanto consideramos que el Consejo General en realidad quiso expresar la supletoriedad de la Ley Federal de lo Trabajadores al Servicio del Estado con respecto al cuerpo normativo en estudio (artículo 2º del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- El personal de carrera se integrará en dos cuerpos de funcionarios electorales: el de la función directiva y el de técnicos. Dichos trabajadores serán considerados de confianza sujetos al ISSSTE (artículo 11 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).

- El Cuerpo de la Función Directiva proveerá al personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión, de conformidad a lo establecido en el Catálogo (artículo 31 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- Anualmente se desarrollará una evaluación de todo el personal del Servicio Profesional Electoral. (Artículo 94 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- El Cuerpo de Técnicos proveerá al personal para cubrir los puestos autorizados en el Catálogo y realizar las actividades técnico-especializadas. (Artículo 32 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- Los ascensos de los servidores de carrera se basarán en el mérito y el rendimiento, en tanto que la permanencia tomará en cuenta la acreditación de las diversas evaluaciones de rendimiento y evaluación profesional. (Artículo 18 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- Los cuerpos del Servicio Profesional estarán estructurados por rangos y niveles, en los cuales se desarrollará la carrera de sus miembros (artículo 38 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- El personal de carrera gozará de las prestaciones establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en la ley del ISSSTE. (artículo 13 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).

- Las causas para la separación del personal de administrativo y de carrera son las siguientes: renuncia; retiro por edad o tiempo de servicios; incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones; destitución, o fallecimiento (artículo 166 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- El personal de carrera podrá ser separado por destitución por las causales establecidas en el Estatuto. Sin que se establezca en artículo alguno del cuerpo normativo en comento cuales son éstas (artículo 169 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- Los trabajadores auxiliares y el personal eventual por obra o tiempo determinado serán contratados mediante la suscripción del instrumento que para la prestación de servicios profesionales establezca el Código Civil para el Distrito Federal. Aunque según la teoría del Derecho del trabajo es una simulación el considerar "prestadores de servicios profesionales" a las personas que de facto realizan para la patronal actividades laborales, máxime que en este caso se cometió la torpeza de llamarlos en el propio estatuto "trabajadores auxiliares" (artículo 198 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- Se establece que las medidas disciplinarias son los correctivos que, de manera inmediata y a fin de mantener el buen orden y exigir que se guarde el respeto y consideraciones debidos, podrá imponer el superior jerárquico al servidor de carrera que incurra en los supuestos señalados en el Estatuto (artículo 218 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).

- Estas medidas serán el extrañamiento y el apercibimiento. El primero de ellos se entiende como la prevención que dirige el superior jerárquico inmediato al miembro del servicio profesional que ha realizado una conducta que, sin afectar gravemente los intereses institucionales, resulte inconveniente para el buen desarrollo de las labores del área de su adscripción (artículo 221 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- El apercibimiento es la enérgica prevención que dirige el superior jerárquico inmediato al miembro del servicio profesional que ha observado una conducta que, sin afectar gravemente los intereses institucionales, resulte inconveniente para el buen desarrollo de las labores del área de su adscripción (artículo 223 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- Luego entonces, la imposición de ambas medidas disciplinarias deberá notificarse al “presunto infractor” por escrito dentro de las 24 horas siguientes a la comisión de la irregularidad, especificando la conducta en que se incurrió, exhortándolo para que la corrija e indicándole que en caso de reincidencia se hará acreedor a una medida disciplinaria o a la sanción que en su caso corresponda, teniendo en todo caso el afectado el derecho de acudir al recurso de inconformidad (artículos 222 y 223 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- El Estatuto establece que las sanciones administrativas pueden ser: la amonestación, la destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo en el Distrito Federal (artículo 225 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).

- La amonestación no es otra cosa que una sanción escrita impuesta a un miembro del Servicio Profesional cuando cometa una infracción leve al marco jurídico aplicable (artículo 227 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- La suspensión es la sanción que por escrito se impondrá a un miembro del Servicio Profesional en aquellos casos en que se infrinjan las normas establecidas en el Código, en el presente Estatuto o en las demás disposiciones aplicables, cuando por su naturaleza éstas sean consideradas graves (artículo 228 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- La multa es la sanción de carácter pecuniario que se podrá imponer al servidor público que, además de infringir las disposiciones que se contemplan en el Código o en el Estatuto, cause un daño o perjuicio al patrimonio del Instituto (artículo 229 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- La destitución es la sanción que por escrito se impondrá a un miembro del Servicio Profesional en aquellos casos en que se infrinjan las normas establecidas en el Código, en el presente Estatuto o en las demás disposiciones aplicables, cuando por su naturaleza éstas sean consideradas graves y ameriten la conclusión de la relación laboral con el Instituto (artículo 230 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).
- Como consecuencia de la destitución, quedará concluida la relación jurídica con el Instituto y procederá la baja inmediata del servicio profesional. (Artículo 230 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal).

Ahora bien, debemos resaltar que no se establece en artículo alguno del estatuto las conductas que corresponderán a las sanciones que enumera. Dicha asignación se encuentra contenida en otro cuerpo normativo, que desde luego no mencionó el Congreso de la Unión al expedir el Estatuto de Gobierno del D.F, el “Catálogo en el que se definen los Criterios de Clasificación de Infracciones y Sanciones para los Miembros del Servicio Profesional Electoral en el Distrito Federal”. En opinión del que esto escribe, las causales de destitución constituyen aspectos esenciales de toda relación laboral, por lo que, además de ser limitativas, deben estar contempladas en un cuerpo normativo material y formalmente legal, así que consideramos jurídicamente incorrecto relegarlas a un mero acuerdo del Consejo General del Instituto. Por tanto, y al considerar que el principio constitucional de legalidad debe anteponerse al pragmatismo, proponemos que las mismas se incluyan en el Código Electoral del Distrito Federal

3.7. Justicia Laboral Electoral en el Distrito Federal.

La Justicia Laboral Electoral en el Distrito Federal comprende tanto los procedimientos administrativos a través de los cuales el Instituto Electoral del Distrito Federal impone validamente sanciones a sus trabajadores, como el Juicio Especial ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

3.7.1. Procesos Administrativos.

Como es bien sabido todas las actuaciones de los órganos autoritarios deben estar sometidas a derecho, o lo que es lo mismo, el principio de legalidad norma la validez de todos actos administrativos.

Ahora bien, para algún importante sector de la doctrina administrativista nuestra materia se divide en dos partes: La acción administrativa y el control de la administración pública.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral local establece procedimientos pertenecientes a ambos aspectos de la justicia administrativa. Estableciéndose por igual, un cauce legal para que los órganos de dirección del Instituto Electoral del D.F. impongan válidamente sanciones a los trabajadores; y un medio de impugnación que tiene por objeto revisar si la sanción impuesta al trabajador fue o no legal.

A continuación reseñamos ambos procedimientos.

3.7.2. Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones.

Este procedimiento se encuentra establecido en el capítulo quinto del título décimo del Estatuto, y tiene como finalidad, como su nombre lo indica, la imposición de sanciones a los trabajadores del Instituto que incurran en infracciones al marco jurídico aplicable. A continuación lo reseñamos de manera sucinta, tratando de desentrañar sus elementos fundamentales.

A manera de concepto diremos que es el procedimiento de carácter administrativo tramitado por la autoridad competente a instancia de parte para determinar si se sanciona o no, a algún trabajador del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Ahora bien, los sujetos procesales en este procedimiento serán el trabajador que se encuentra sujeto al procedimiento por una probable infracción a los cuerpos que regulan su desempeño. La parte que promueve la imposición de la sanción será el propio Instituto a través de cualquiera de sus órganos de

dirección. Y finalmente el órgano resolutor en este caso, será el Secretario Ejecutivo a través de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

Luego entonces, el presupuesto de procedibilidad será la actualización de alguna infracción contemplada en los siguientes cuerpos legales o reglamentarios:

- a) Código Electoral del Distrito Federal;
- b) Estatuto del Servicio Profesional Electoral del instituto;
- c) Y demás disposiciones contempladas en los reglamentos, acuerdos, circulares, lineamientos y demás ordenamientos que emitan las autoridades competentes del Instituto.

Así mismo, se establece en el Estatuto que las situaciones laborales que no se contemplen en el marco jurídico anteriormente reseñado se resolverán aplicando los siguientes ordenamientos jurídicos:

- I. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- II. Ley Federal del Trabajo;
- III. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- IV. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal;
- V. Los principios generales de derecho, y
- VI. La equidad.

El procedimiento se iniciará cuando el Secretario Ejecutivo reciba recurso por virtud del cual se promueve la imposición de sanciones. Dicho funcionario podrá, según sea el caso, dictar auto de radicación o desechamiento. En el supuesto de que a la promoción recaiga auto de radicación, se notificará personalmente al trabajador involucrado, y como es natural se le entregarán las copias simples que debieron acompañar al escrito inicial. El presunto infractor contará con un término de diez días a partir de la notificación para producir su

contestación. Cabe precisar que al libelo de contestación deberán adjuntarse las pruebas.

Cabe precisar, que la autoridad que conozca del proceso contará con un término de diez hábiles posteriores a la recepción de la contestación o al momento en que la oportunidad para la presentación de la misma haya precluido, para dictar auto de admisión de pruebas. En dicha resolución la autoridad ordenará, al oferente, la preparación de aquellas probanzas ofrecidas conforme a derecho.

Luego, y una vez desahogadas todas las pruebas se concederá un término común de tres días para que ofrezcan sus alegatos finales, hecho que precederá al cierre de la instrucción.

Finalmente, se dictará resolución dentro de los quince días hábiles posteriores. Dicha resolución podrá notificarse por escrito o por correo certificado.

3.7.3. Recurso de Inconformidad

En este apartado del trabajo haremos una reseña sencilla del medio procesal a través del cual se puede impugnar la resolución que dio por concluido el procedimiento para la imposición de sanciones, el llamado recurso de inconformidad.

En consecuencia, y con el objeto de cubrir todos los elementos de esta figura jurídica, trataremos de desmembrar sus principales aspectos.

Primero, trataremos de aportar nuestro propio concepto del objeto de estudio, así que en nuestra opinión el recurso de inconformidad es: “un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, consagrado en la ley, en beneficio de los servidores del Instituto contra actos o resoluciones dictados en su perjuicio por las autoridades administrativas del propio Instituto”.

Luego entonces, del anterior concepto, se desprende que el presupuesto de procedibilidad necesariamente será una resolución o acto dictada en contra del inconforme por el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Cabe precisar que en el medio de impugnación que nos ocupa, el órgano resolutor será la Comisión, y tendrán la calidad de partes: actora, el servidor público inconforme con la resolución; en tanto que la autoridad responsable será la autoridad administrativa del Instituto que hubiera dictado la resolución impugnada. Este recurso se tramitará de la siguiente manera:

Una vez interpuesto el recurso de inconformidad, la Comisión requerirá el expediente que dio lugar a la resolución impugnada dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que se haya interpuesto el medio de impugnación.

Luego entonces, del análisis de las actuaciones decidirá si admite o desecha el recurso interpuesto, y en caso de que tome la primera opción, emitirá resolución dentro del plazo de quince días, para lo cual podrá allegarse de los documentos que estime conducentes.

Cabe precisar, que en el procedimiento que nos ocupa la resolución se podrá notificar a los interesados tanto personalmente como por correo certificado con acuse de recibo. La anterior actuación se realizará en un plazo de cinco días hábiles siguientes a la emisión del auto.

En el medio de impugnación que estudiamos, las resoluciones podrán revocar, modificar, o confirmar los actos o resoluciones impugnados.

Ahora bien, el Estatuto considera que las resoluciones no recurridas dentro del término legal, las que resuelva el recurso, así como las que lo tengan por no interpuesto tendrán carácter de definitivas. Dicha calidad no es obstáculo para combatirlas a través de juicios incoados ante órganos jurisdiccionales, en el caso

que nos ocupa, lo anterior se realizara a través del Juicio especial laboral de los servidores del Instituto Electoral del Distrito Federal, figura jurídica que a continuación tratamos.

3.7.4. Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales.

Siguiendo el orden ascendente de instancias procesales que nos hemos propuesto, en esta parte del trabajo reseñaremos el juicio laboral que se tramita ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Debemos aclarar que a continuación haremos únicamente una descripción de dicho procedimiento sin entrar a su crítica, objetivo que trataremos de colmar en el último capítulo, donde abordamos propiamente las cuestiones de constitucionalidad.

A manera de introducción, diremos que todo el procedimiento especial laboral quedó contenido en un solo numeral del Código Electoral del Distrito Federal, el 272. Estableciéndose en el citado artículo que dicho procedimiento se tramitará ante el Tribunal Electoral Local. Luego entonces, a fin de tener un marco de referencia para iniciar nuestro estudio, nos propusimos crear un concepto de este procedimiento especial.

De tal manera que en nuestra opinión, el procedimiento especial para resolver las diferencias o conflictos entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores: es un procedimiento autónomo establecido por la ley en favor de los trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal, para que impugnen las resoluciones, de dicho órgano, que estimen violatorias de sus derechos laborales, a fin de que se les restituya en el pleno goce de los mismos o se les indemnice de conformidad a la ley.

Luego entonces, ¿En qué casos se deberá sustanciar este procedimiento?, la respuesta desde luego se encuentra en el multicitado artículo del Código Electoral. Estableciéndose tres supuestos que podrían quedar contenidos en uno, y son:

1. Destitución del Servidor
2. Sanción del Servidor
3. O la afectación de sus derechos laborales.

A pesar de lo redundante que pudieran parecer las dos primeras hipótesis en relación con la última, consideramos acertada su inclusión, toda vez que al ser trabajadores de confianza los servidores del Instituto, podría pensarse que no tienen derecho a la estabilidad laboral y, por lo tanto, tienen vedado impugnar su destitución por esta vía.

Así mismo, tiene especial relevancia en el tema de la procedibilidad objetiva, la definitividad del acto o resolución objeto de la controversia, ya que es improcedente la demanda en este juicio especial si previamente no se han agotado: "las instancias previas que establece el Estatuto del Servicio Profesional Electoral", las cuales ya citamos.

Los sujetos del proceso serán naturalmente:

1. Juzgador: Tribunal Electoral del Distrito Federal,
2. Parte Actora: El servidor afectado por el acto o resolución,
3. Parte demandada: El instituto Electoral del Distrito Federal.

Debemos precisar en cuanto a la representación, que el servidor podrá validamente actuar personalmente o por conducto de su apoderado, y el Instituto lo hará por conducto de sus representantes legales.

El servidor público tendrá quince días para presentar la demanda por escrito y, como es de suponer, dicho plazo se cuenta a partir de que se le notifique la resolución emitida por el Instituto. Cabe precisar que este término prescriptivo es mucho más corto que el establecido por la ley burocrática, cuatro meses.

La presentación de la demanda será necesariamente por escrito, toda vez que no se establece a diferencia de otros cuerpos normativos laborales la posibilidad de hacerlo verbalmente o por comparecencia.

Así mismo, se establece que el Tribunal Electoral contará con el término de tres días posteriores a la presentación para correr traslado con copia certificada al Instituto. Sin que se señale sanción, a este último, por no contestar el escrito en el plazo de diez días que se le impone.

Nos llama la atención, que en este procedimiento *sui generis* se hayan adoptado dos figuras propias del derecho adjetivo laboral: la audiencia concentrada y la libre valoración de las pruebas. Por virtud de la primera, en audiencia única se sustancia la conciliación, desahogo de pruebas y alegatos, con lo que se busca la celeridad procesal. A través de la segunda, se otorga la potestad al órgano resolutor de determinar libremente la admisión de pruebas, el desahogo de las mismas y su valoración, atendiendo únicamente a "...las reglas de la lógica y de la experiencia, así como al sano raciocinio", lo que estimamos muy similar a los criterios de verdad sabida y buena fe guardada empleados en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Finalmente, tras la celebración de la audiencia, se dictará en un plazo de diez días la resolución que pone fin a este procedimiento.

Es de destacar, que si bien este procedimiento es formal y materialmente un juicio autónomo permeado por figuras del Derecho Procesal del Trabajo en

términos del último párrafo del artículo 272, los efectos de la sentencia serán los de un recurso: confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnada.

Aunque influidos por otra particularidad extraída del derecho obrero, en caso de que la resolución ordene dejar sin efectos la destitución del servidor del Instituto Electoral del Distrito Federal, este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año de trabajo.

CAPÍTULO CUARTO. EL JUICIO ESPECIAL LABORAL DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO A LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN AL MISMO.

4.1. Crítica al artículo 272 del Código Electoral del Distrito Federal por su posible inconstitucionalidad

Como comentamos en el último tema del capítulo precedente, por claridad expositiva al redactar este trabajo, decidimos separar el análisis del artículo 272 del Código Electoral local en dos partes, en la primera que esta incluida en el penúltimo capítulo reseñamos los elementos procesales fundamentales del referido numeral, en la que corresponde a este apartado, decidimos abordar su crítica y análisis constitucional.

En nuestra opinión, es muy discutible la constitucionalidad del numeral en comento, toda vez que de un análisis del inciso f, fracción V, base primera del artículo 122 constitucional se desprende que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra facultada, únicamente, para "expedir disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno..." lo que de ninguna manera le otorga la potestad de legislar en materia adjetiva laboral.

A continuación exponemos los argumentos en que sustentamos dicho razonamiento:

- 1) De un análisis general del artículo 122 constitucional se infiere claramente que las facultades de la Asamblea Legislativa (a diferencia de las que tienen las legislaturas de los Estados, en términos del artículo 124 constitucional) son limitativas. Ya que dicho órgano sólo se

encuentra facultado para expedir leyes en las materias que expresamente le confiere la Ley Fundamental. Por lo que el legislador local de la Ciudad de México no tenía la potestad para establecer un procedimiento especial de índole laboral.

2) Por el contrario, en el apartado b) del artículo 123 se establece que: "

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previsto en la ley reglamentaria"; sin que del citado artículo, o de otro de la ley fundamental, se pueda inferir que los trabajadores de órganos autónomos del referido Distrito Federal puedan quedar sujetos a un procedimiento laboral especial. Siendo las únicas excepciones consagradas para que el tribunal federal se abstenga de conocer de los conflictos entre las entidades mencionadas anteriormente y sus trabajadores, las siguientes:

A) "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última." (Párrafo segundo de la propia fracción XII del apartado B del 123 Constitucional).

B) "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes." (fracción XIII del apartado B del 123 constitucional).

- 3) Del párrafo segundo fracción III del artículo 41 de la Constitución se desprende la posibilidad de un régimen, y por lo tanto de un procedimiento especial, respecto única y exclusivamente de los trabajadores del organismo público federal: Instituto Federal Electoral. Sin que exista fundamento alguno, para considerar que el artículo 272 del Código Electoral del Distrito Federal se puede derivar de ese precepto Constitucional.
- 4) Y finalmente, si bien es cierto que fue el propio Congreso de la Unión el que otorgó esa potestad a la Asamblea Legislativa local, al expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, también lo es que no tenía facultades para ello, pues no existe precepto constitucional alguno que faculte a la soberanía nacional para transmitir a través de una ley secundaria las funciones que expresamente le otorga la Ley Fundamental. Menos aún, de aumentar las facultades de un órgano legislativo que como asamblea constituyente decidió restringir.

En ese orden de ideas, estimamos que se debe tener cuidado de no confundir las funciones del Congreso de la Unión como órgano constituyente y como co-legislador local en la Ciudad de México. Sería erróneo, en nuestra opinión, el pretender validar constitucionalmente la “enajenación” de facultades en comento, argumentando que: “al ser el órgano que expidió el Estatuto el mismo que modifica la Constitución tiene facultades para hacerlo”, dado que de ser válida esta apreciación, la mayoría en el congreso podría violentar todo el marco jurídico emanado de la Carta Magna, modificando discrecionalmente a través de leyes federales las potestades que confiere la parte orgánica de la Ley Fundamental a cada órgano y nivel del Estado, sin someter lo anterior al proceso de modificación constitucional, el cual es mucho más rígido que el respectivo para leyes ordinarias.

Luego entonces, consideramos que por orden y claridad jurídica, sería conveniente establecer a nivel constitucional la facultad de la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal, respecto a regular las relaciones de los trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal, con lo que quedaría facultada para establecer procedimientos de resolución de conflictos en esta materia. Lo anteriormente propuesto no es exageradamente casuístico, si tomamos en consideración que en el actual texto constitucional se otorga la competencia al Tribunal Federal Electoral para conocer de los conflictos o diferencias laborales del Instituto Federal Electoral con sus trabajadores porque los legisladores de los estados pueden fundamentarse en la fracción VI del artículo 116 Constitucional y en el 124 de la misma Ley Fundamental, para legislar en materia laboral, respecto a sus órganos electorales locales.

Sin pretender desviarme del objetivo de mi trabajo considero necesaria la reforma a la multicitada base primera, fracción V, apartado "F" del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en opinión del que esto escribe podría quedar de la siguiente manera:

La Asamblea Legislativa tendrá las siguientes facultades:

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomaran en cuenta los principios establecidos en los incisos b) a l) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, así como las relativas a la creación, organización, y regulación de las relaciones laborales de las entidades encargadas de organizar las elecciones, así como de aquellas que resuelvan controversias en la materia.

De esta manera se facultaría expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia adjetiva y sustantiva laboral respecto a los trabajadores de organismos electorales en esta capital. Toda vez que desde nuestro punto de vista, en la actualidad, la única autoridad facultada

constitucionalmente para legislar en materia laboral en el Distrito Federal es el Congreso de la Unión.

4.2. La procedencia o improcedencia del Juicio de Amparo respecto a resoluciones recaídas a los conflictos o diferencias laborales de trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Como señalé en la introducción, uno de los tópicos que me he planteado cubrir al abordar el presente trabajo es entender si es procedente combatir a través del Juicio de Amparo una sentencia o laudo que pone fin al Juicio Especial Laboral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

El que esto suscribe estima que para lograr los principios establecidos en el artículo 14 de nuestra Constitución Política, es necesario que toda resolución dictada por un órgano jurisdiccional (juez a quo) sea susceptible de revisión ante una instancia superior (juzgador ad quem) .

En materia laboral, si bien es cierto se ha establecido que las resoluciones de las Juntas y Tribunales de Conciliación y Arbitraje sean inimpugnables, tan bien lo es que la Justicia Federal, ha velado porque los referidos órganos jurisdiccionales apeguen sus laudos a la legalidad, a través del llamado Amparo Casación o Amparo Directo.

La improcedencia del Juicio de Amparo contra las resoluciones en materia laboral dictadas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, equivale a que los trabajadores afectados por una sentencia ilegal queden en absoluto estado de indefinición.

Sin embargo, como se verá más adelante, lo que es claro a la luz de la justicia no lo es tanto en términos de nuestro actual derecho. De tal manera que

en la siguiente parte del trabajo expondré y trataré de rebatir los argumentos que establecen la improcedencia del Juicio de Amparo respecto a resoluciones recaídas a los conflictos o diferencias laborales de Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal, previo a lo cual repasaré algunos temas jurídicos que es indispensable tener presentes para poder lograr dicho cometido.

4.2.1. Improcedencia de la acción de amparo.

Es inconcuso que para poder desentrañar la procedencia o improcedencia de la acción de amparo en materia de los conflictos laborales de organismos electorales debemos entender previamente que se entiende por “improcedencia del Juicio de Amparo”, que cuerpos normativos la establecen, y los supuestos que la actualizan.

Luego entonces, iniciaremos por aportar nuestra definición de improcedencia de la acción de amparo: situación jurídica por virtud de la cual el órgano jurisdiccional de amparo no entra al estudio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, en virtud de actualizarse algún supuesto establecido en la ley que impide lo anterior.

Ahora bien, ¿cuál es la consecuencia de que en un procedimiento de amparo se actualice alguna causa de improcedencia?. Si la causa de improcedencia no es indubitable, es decir se vislumbra y acredita en el transcurso del juicio, este se sobreseerá; a diferencia si el juzgador aprecia la causa de improcedencia desde el escrito en que el impetrante de garantías solicita la protección de la justicia federal, esta se rechazara de plano sin que se inicie el juicio.

Reviste gran importancia para las ideas que desarrollamos en la parte final del presente trabajo, que las “...causas de improcedencia del amparo como

acción o como juicio, se establecen en la Constitución o en la ley secundaria que rige nuestra materia y que es reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Ley Suprema".⁴⁸

Actualmente la Constitución contempla los siguientes casos en que la acción de amparo es improcedente:

- 1) Contra las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras del Congreso de la Unión tratándose de procedimiento de desafuero (artículo 111 constitucional).
- 2) Contra las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99 constitucional).

Cabe precisar y es de enorme importancia para el presente trabajo, que la fracción VII del artículo 99 de la Constitución establece expresamente que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable: "Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores".

Lo que se corrobora con la siguiente tesis dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no hace sino confirmar lo que expresamente señaló el Congreso de la Unión al determinar que las resoluciones que en materia laboral dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deben ser definitivas e inatacables.

⁴⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". trigésima segunda edición, Porrúa, México, 1998. Pág.448.

"TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES, SON DEFINITIVAS E INATACABLES, RESULTANDO IMPROCEDENTE CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA, INCLUSO EL JUICIO DE AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, entre otros, los conflictos o diferencias laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Ahora bien, como desde el punto de vista gramatical "inatacable" significa aquello que no puede ser impugnado, refutado o contradicho, y "definitivo" alude a lo que decide, resuelve o concluye; consecuentemente, del simple análisis literal de dicho precepto se llega a la conclusión de que contra las resoluciones que emita el citado tribunal al conocer de los mencionados conflictos, es improcedente cualquier medio de defensa que tenga por objeto modificarlas o revocarlas, incluso el juicio de amparo. Además, la inimpugnabilidad de esas resoluciones prevista en la propia Constitución Federal, ratificada en el artículo 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que es motivo de improcedencia del juicio de garantías, radica en que se ha conferido la decisión terminal de ciertos actos a órganos como el citado Tribunal Electoral que, por su conformación o la trascendencia social de su actuación, no requieren ser revisados en cuanto a su legalidad o constitucionalidad por un órgano de control.

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.”⁴⁹

De lo que se colige, y no deja lugar a dudas que el Juicio de Amparo es improcedente contra las resoluciones que pronuncie Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. en conflictos laborales que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Luego de exponer los temas ulteriores, en los que incluimos los antecedentes que dieron lugar a la improcedencia del juicio amparo respecto a violaciones de derechos políticos, estaremos en aptitud de retomar este tema y plantear al lector nuestra crítica y propuesta de derogación de la referida fracción VII del artículo 99 de nuestra Ley Fundamental.

Ahora bien, las causas de improcedencia que contempla la Ley de Amparo se encuentran establecidas en el artículo 73, y a continuación las comentamos someramente:

La primera fracción del referido artículo 73 de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de amparo contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La teleología de esta fracción es fácilmente entendible, toda vez que al ser, la Corte el órgano superior de impartición de justicia es lógico que ninguna otra instancia judicial pueda combatir validamente sus resoluciones.

Así mismo, se establece en la siguiente fracción la improcedencia contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas; consideramos plausible el anterior enunciado pues consideramos sería absurdo permitir la impugnación en vía de amparo de los actos dictados por las autoridades

⁴⁹ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, Marzo de 2002. Tesis: 2a. XXVI/2002
Página: 433

que conocen del mismo, se desprestigiaria la institución y se promoverían juicios de amparo ad infinitum, además de que para corregir errores y abusos en la tramitación de nuestro medio de control constitucional se han insertado los recursos de revisión y de queja ,los cuales están a disposición de los interesados, sin menoscabo de la responsabilidad penal que se puede fincar a los funcionarios que no adecuen su actuación al marco jurídico.

La tercera fracción del artículo 73 de la Ley de Amparo establece la improcedencia derivada de la litispendencia. Dicha causal de improcedencia se actualizaría en caso de que se tramitaran dos juicios de amparo iguales en cuanto al quejoso, la autoridad responsable y el acto reclamado, aunque en la demanda no se mencionaran los mismos conceptos de violación. Luego entonces, en la materia de nuestro estudio, la litispendencia trae aparejada la improcedencia del juicio de amparo promovido *a posteriori*.

Así mismo, la fracción IV del artículo estableció la improcedencia por razón de cosa juzgada. Esta figura jurídica que dimana del Derecho común tiene como consecuencia, tratándose del amparo, la imposibilidad de abrir nuevamente la controversia sobre la constitucionalidad del acto, aunque el quejoso alegue que el acto implica una violación diferente a la ya juzgada.

Diversas tesis aisladas y jurisprudencias han delineado que esta causa de improcedencia no se actualiza si en el primer amparo no se entro al estudio de la constitucionalidad de los actos reclamados. Desde luego esto sucede cuando se resuelve con una sentencia de sobreseimiento.

La excepción a la regla anterior, es la "sentencia de sobreseimiento", se ha determinado pero se a declarado su inatacabilidad a través de un juicio de garantías, siempre que tal determinación se haya realizado atendiendo a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, con independencia del juicio en que tal determinación se haya efectuado, como

ocurre, por ejemplo, cuando se ha declarado por sentencia ejecutoria que se ha consumado de manera irreparable el acto reclamado, o que han cesado sus efectos, o que dicho acto ha sido consentido, o cuando se ha determinado que el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos de la parte quejosa, pues estas situaciones no pueden ser desconocidas en un nuevo Juicio de Garantías.

En la fracción V se establece la causal de improcedencia respecto a: Los actos que no afectan los intereses jurídicos del quejoso. La interpretación de esta fracción ha sido muy controvertida, porque ¿qué debemos entender como afectación del interés jurídico del quejoso?. Pues primero que todo debemos resaltar que para los efectos del juicio de amparo, la palabra perjuicio no tiene la acepción estatuida en el Código Civil (o sea la privación de una ganancia lícita) , sino que se debe equiparar a ofensa a los derechos o intereses de una persona, pudiendo estos intereses ser incluso morales, siempre y cuando los mismos deriven de la ley o de un acto jurídico.

Cabe precisar, que no basta la simple afirmación por parte del quejoso, en el sentido de que el acto reclamado le produce una afectación, es necesario que lo acredite, así lo ha establecido la siguiente tesis:

“IMPROCEDENCIA. INTERPRETACION DEL ARTÍCULO 73, FRACCION V, DE LA LEY DE AMPARO. Si bien es verdad que desde el punto de vista de la doctrina puede hacerse la distinción entre actos de autoridad *stricto sensu* y *lato sensu* entendiéndose por los primeros aquellos actos concretos de la autoridad administrativa que emite en ejercicio de sus atribuciones legales y por los segundos, aquellos mandamientos u ordenamientos de carácter general, abstracto e impersonal; sin embargo, la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo no hace distinción alguna. Por lo que sea un acto de autoridad *stricto sensu* o *lato sensu* lo que en la demanda de garantías se reclame, es indispensable que el mismo produzca una afectación en los intereses jurídicos del quejoso y que éste lo

acredite, porque de lo contrario se configurará la causal de improcedencia a que esta norma se refiere.

Amparo en revisión 2477/89. México, Constructora Industrial, S. A. de C. V. 20 de febrero de 1988. Cinco votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Jaime Raúl Oropeza García.⁵⁰

En el caso de las leyes, si la ley impone obligaciones que deben ser cumplidas inmediatamente por algunas personas, sin necesidad de ser interpeladas por la autoridad para ello, puede tramitarse validamente el juicio de amparo. Situación que no se actualizará si el cuerpo normativo establece que el ciudadano no estará compelido a realizar el acto a menos de ser requerido por la autoridad, en cuyo caso lógicamente no se actualiza la afectación del interés jurídico. A pesar de lo sencilla que resulta la anterior interpretación de la fracción V, el legislador quiso evitar cualquier desvío en la hermenéutica y es por ello que estableció en la fracción sexta lo siguiente: que el juicio de amparo será improcedente contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

En cuanto a la fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que contemplan respectivamente la improcedencia "...contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral...", así como "contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de sus funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente...", solo adelantare que contemplan improcedencias derivadas de Derechos Políticos, por lo que a fin

⁵⁰ Octava Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: III Primera Parte. Tesis: XXVIII/89. Página: 333

de evitar inútiles repeticiones remito al lector a los siguientes temas, donde abordare la diferencia entre derechos políticos y garantías individuales, así como el origen y finalidad de la improcedencia del Juicio de Amparo respecto a actos que afecten derechos políticos.

Estimamos que las fracciones IX y X deben estudiarse conjuntamente, por referirse a improcedencias derivadas de aspectos muy similares. La fracción X, estatuye la improcedencia contra actos consumados de un modo irreparable. Lo anterior obedece a lo estéril que resulta producir una reclamación, si no es posible reparar la supuesta violación, siendo la imposibilidad de reparar el supuesto acto inconstitucional exclusivamente fáctica, como verbigracia podría suceder, si: el acto autoritario que hubiera ordenado la demolición de una vivienda se consumara; caso en el que al afectado solo le quedaría la acción civil de daños y perjuicios contra el beneficiado y la denuncia penal contra la autoridad que hubiera incurrido en anomalías.

A continuación abordaremos la improcedencia derivada del cambio de situación jurídica, la cual se encuentra estatuida en la fracción X del 73, y la cual frecuentemente se confunde con el supuesto comentado en el párrafo anterior. Luego entonces textualmente se estableció la improcedencia contra: "Los actos emanados de un procedimiento judicial, cuando por virtud de un cambio en la situación jurídica del mismo, deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas, por no poder juzgarse de su constitucionalidad sin afectar la nueva situación jurídica".

El cambio de situación jurídica más típico, se actualiza en el proceso penal; toda vez que la orden de aprehensión, el auto de formal prisión y la sentencia condenatoria, son acuerdos judiciales autónomos. Es decir que las violaciones constitucionales cometidas al ordenar aprehender a una persona no pueden ser validamente esgrimidas si dicha persona ya ha sido privada de su libertad y se le dictó el auto de formal prisión (o el de sujeción a proceso), pues si

bien ambas resoluciones producen el efecto de suprimir la libertad corporal de la persona, sus efectos jurídicos son totalmente distintos pues de simple inculpado ,en la orden de aprehensión, el sujeto se constituye en formalmente preso, en el proveído que ordena la prisión preventiva. Siendo una nueva, y mas rigurosa ,apreciación la que realiza el juez al dictar el auto de formal prisión que la realizada respecto a la orden de aprehensión. Por lo que seria inconducente conseguir la protección de la justicia federal contra una orden de aprehensión ilegal , si su situación jurídico procesal ya no se deriva de esta, sino de un auto de formal prisión o de una sentencia condenatoria.

En las fracciones XI y XII se contemplan respectivamente las causales de improcedencia derivadas del consentimiento. Es lógico, y hasta justo, que se niegue la acción de amparo a la persona que ha consentido el acto que lo agravia. Aunque la segunda parte del precepto, la relativa a las manifestaciones de voluntad que entrañan el consentimiento del acto reclamado, da lugar a la controversia interpretativa y a la falibilidad humana, por lo que estimamos dicha manifestación debe ser exclusivamente expresa.

Por lo que respecta al consentimiento tácito , consagrado en la fracción XII, únicamente comentaremos que el mismo se deriva de la falta de promoción del juicio de amparo dentro de los plazo estatuidos por la ley, es decir se traduce en la consecuencia de no acatar lo normado por los numerales 21 y 22 de la Ley de Amparo, que son los que fijan los términos para la interposición del juicio de garantías.

Así mismo, según preceptúa la fracción XIII del artículo 73, el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones judiciales que admitan algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no la hubiese hecho valer oportunamente. Lo anterior es extensivo a las resoluciones de primera instancia, interlocutorias o finales, que admiten el recurso ordinario de

revocación o el de apelación, consideramos que esta fracción es acorde con el principio de definitividad del acto reclamado, tratándose del juicio de amparo.

La fracción XIV únicamente aclara respecto a la estudiada en el párrafo anterior que la improcedencia derivada del principio de definitividad también se presentará: cuando se esta tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio legal de defensa ,propuesto por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

Ahora bien, ¿qué sucederá si el agraviado se desiste del recurso ordinario incoado para combatir el, supuesto, acto violatorio?. Pues, definitivamente se eliminaría esta causa de improcedencia, pero sin duda se daría lugar a la establecida en la fracción anterior, es decir se actualiza la improcedencia por no agotarse el medio procesal ordinario de impugnación.

Muy similar a lo estatuido en las dos fracciones anteriormente comentadas es lo establecido en la fracción XV, que trata de los actos de autoridades administrativas.

Por su parte la fracción XVI del artículo 73 establece la improcedencia si cesaron los efectos del acto reclamado. Lo anterior es lógico, pues si cesan los efectos del acto reclamado el juicio de amparo se queda sin materia, pues el objeto de este proceso es la restitución en el goce de las garantías violentadas.

Resulta obvio que si la materia u objeto del acto reclamado dejan de existir , aunque subsista el acto reclamado no puede afectar de manera alguna a los primeros. Como quedo preceptuado en la fracción XVII. Al respecto se nos ocurre el siguiente ejemplo: Si fallece el agraviado, salvo que se tratare de derechos patrimoniales que se pueden ceder, la destrucción material de una cosa cuya posesión se reclama.

Finalmente la fracción XVIII establece la causal de improcedencia originada en alguna otra disposición de la ley. Desde luego esta fracción se refiere a "alguna disposición" de la Constitución y de la Ley de Amparo pues sería absurdo y antijurídico que cualquier cuerpo legal pudiera establecer causas de improcedencia. Dicha situación sería insostenible, además de directamente inconstitucional. Así, también, lo ha entendido las siguiente tesis:

"IMPROCEDENCIA. INTERPRETACION DE LA FRACCION XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, EN EL SENTIDO DE QUE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO QUE EN FORMA ENUNCIATIVA PREVE, DEBE DERIVAR DE CUALQUIER MANDAMIENTO DE LA PROPIA LEY DE AMPARO O DE LA CONSTITUCION. Conforme a la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente en los demás casos a los referidos en las fracciones anteriores, en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley. Esta fracción debe de interpretarse en el sentido de que la causa de improcedencia del juicio de amparo que en forma enunciativa prevé, debe derivar necesariamente de cualquier mandamiento de la propia Ley de Amparo o de la Constitución. Tal sucede en el caso en que la improcedencia del juicio de amparo, tratándose de actos derivados de consentidos, se establece en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de una causa diversa de las contempladas en las diecisiete fracciones del artículo 73, pues conforme a lo dispuesto por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, debe aplicarse esa jurisprudencia, atendiendo a su obligatoriedad.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1360/80. Emilio Blanco Zamudio. 18 de marzo de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTIAS, INTERPRETACION DEL ARTÍCULO 73, FRACCION XVIII, DE LA LEY DE AMPARO. La hipótesis contenida en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en cuanto a que el juicio constitucional es improcedente en los casos en que así resulte de alguna disposición de la ley, se refiere únicamente a los casos y circunstancias que establece la indicada ley reglamentaria, o bien a los que prevé la Carta Magna, porque sostener el criterio de que alude también a cualquier otra codificación, haría nugatorio el sistema respectivo adoptado por el primero de los ordenamientos invocados.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 154/88. Samuel López Ramírez. 5 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Figueroa Cacho. Secretario: Juan Manuel Rochín Guevara".⁵²

⁵¹ Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 145-150 Sexta Parte. Página: 134

⁵² Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988. Página: 287

4.2.2. Improcedencia del Juicio de Amparo respecto a resoluciones dictadas por organismos electorales.

Luego entonces, de lo explicado en el tema anterior queda bien claro que, en términos de lo preceptuado por la fracción VII del numeral 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Juicio de Amparo es improcedente contra las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral de la Federación, respecto a conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

Sin embargo, ¿el Juicio de Amparo será improcedente respecto a las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral del Distrito Federal, respecto a conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores?.

Como ya comentamos en el tema precedente las causas de improcedencia de la acción de amparo tienen su fuente únicamente en dos cuerpos normativos: 1) La Constitución Política de los Estados Unidos y la Ley de Amparo, reglamentaria de los numerales 103 y 107 de la Ley Fundamental.

Las referidas causas de improcedencia deben ser expresas y claras, siendo el caso que de una lectura de los 135 artículos que integran nuestra Ley Fundamental no se desprende ninguna causa de improcedencia que impida intentar la acción de amparo contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal respecto a conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores; siendo claro que la fracción VII del numeral 99 solo se refiere a una improcedencia contra las resoluciones que en materia laboral dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que de ninguna manera este precepto se puede hacer extensivo a las resoluciones que en materia laboral dicten los tribunales electorales de cada entidad federativa, incluyendo el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Ahora bien, una causa de improcedencia legal la podríamos encontrar en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, la cual establece el siguiente postulado: “El juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos o autoridades en materia electoral”.

Luego entonces, la anterior fórmula, vista desde una perspectiva simplista del derecho, nos llevaría a cerrar de tajo la discusión y a afirmar también la improcedencia del juicio de garantías contra las resoluciones que en materia laboral dicten los tribunales electorales de cada entidad federativa, incluyendo el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Sin embargo, el estudio ontológico de la fracción en comento, lleva a conclusiones bien diferentes, como se expone a continuación.

4.2.3. Antecedentes

La fracción VII del numeral 73 de la Ley reglamentaria de los numerales 103 y 107 de la Constitución, no se originó en un capricho del legislador, es el triunfo de un proyecto de país sobre otro, es la imposición del pragmatismo sobre el legalismo, es la victoria de Luis Ignacio Vallarta y la derrota de José María Iglesias.

La substanciación de nuestro medio de control constitucional desde su creación ha implicado una controversia que trasciende a nuestros días. ¿El amparo debe proteger derechos políticos y garantías individuales, o solamente garantías individuales?

Originalmente la tendencia que imperó permitía a la Suprema Corte conocer aspectos que iban más allá de la violación a las garantías individuales, lo anterior se fundaba en el razonamiento de que el amparo era un juicio político. El doctor

Javier Moctezuma Barragán nos explica que: "...La razón consistía en que había cambiado el sistema establecido por la Constitución de 1824. En esta el Congreso era el único que podía interpretarla, pues por influencia de la Revolución Francesa solo los cuerpos legislativos eran soberanos. En cambio la carta política de 1857 suprimió la facultad del poder legislativo para interpretar la constitucionalidad de las leyes y la atribuyó al Poder Judicial Federal. Esta novedad derivó del sistema norteamericano. Por ello, las nuevas facultades de la Suprema Corte para declarar la inconstitucionalidad de leyes y para interpretar la Constitución, se estimaron como facultades políticas..."⁵³

La utilización del amparo como medio para resolver controversias de índole política tuvo su expresión más acabada en la llamada tesis de "*incompetencia de origen*". A través de ella, se declaraban nulos los actos de gobierno que afectaran a los quejosos, si a juicio del Poder Judicial Federal la elección de la autoridad responsable había estado viciada.

La Constitución Liberal de 1857 ya establecía en su numeral 16, que nadie puede ser molestado en su domicilio, papeles o propiedades sino por mandato escrito de la *autoridad competente*. Y en este sentido, razonaban los partidarios de la incompetencia de origen- entre los que destacaba el Presidente de la Corte, Don José María Iglesias- que si una de las garantías individuales es la de impedir que una persona sea afectada por una autoridad incompetente, si por incompetente se calificaba a los órganos de autoridad que iban más allá de las funciones propias de su cargo, con mayor razón se debía proteger a los ciudadanos afectados por autoridades ilegítimas.

Por consiguiente, durante la Presidencia de Don José María Iglesias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de leyes y actos de autoridad dictados por órganos de Estado erigidos de forma viciada. Si

⁵³ MOCTEZUMA BARRAGÁN Javier, José María Iglesias y la Justicia Electoral. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994. pagina 64

bien es cierto, estas declaraciones, en acatamiento a la Formula Otero, solo afectaban a individuos en lo particular.

Posteriormente al arribar al Poder el grupo encabezado por el General Porfirio Díaz, se erigió presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a otro egregio jurista, que era acérrimo enemigo de la tesis de la "incompetencia de origen", así como de que nuestro medio de control constitucional fuera utilizado para dilucidar cuestiones relacionadas con derechos políticos: Don Ignacio L. Vallarta.

Luego entonces, para el Jurisconsulto Jalisciense, coautor de nuestro medio de control constitucional, era indispensable, por el bien de la Nación, que la Suprema Corte dejara de conocer de forma absoluta de las cuestiones políticas.

Las ideas de Don Ignacio L. Vallarta respecto a la "incompetencia de Origen" se resumen en los siguientes puntos:

- 1) De ninguna manera la "incompetencia de origen" debe ser examinada por los órganos jurisdiccionales. Lo anterior se motiva en que la resolución de estas cuestiones por los jueces afecta la organización misma del Estado y va mucho más allá de los derechos personales o reales de los ciudadanos. Y en consecuencia si el Poder Judicial se abriera a dichos asuntos se desnaturalizara y perdería la majestad de sus funciones.
- 2) De tal suerte, si el Poder encargado de la jurisdicción invalida un acto emitido por un Colegio Electoral, se sobrepondrá a los otros poderes del Estado.
- 3) Además, "...para Vallarta la tesis de incompetencia de origen era incongruente, ya que se basaba en el hecho de que no había autoridad, por lo que si no la hubiera no procedería el juicio de amparo. Este argumento de Vallarta que es recogido por la jurisprudencia moderna, parte de una

consideración muy ingenua al sostener que en el fondo, la incompetencia de origen es una tesis que *no reconoce* la existencia de una *autoridad* sino de un *usurpador*; es decir, de una autoridad de hecho, por lo que de ser así, el amparo no procede contra actos que no sean de una autoridad y, en consecuencia, debe declararse automáticamente la improcedencia de este juicio”.⁵⁴

- 4) Así mismo, la tesis de incompetencia de origen era un atentado contra los Estados, pues declaraba la nulidad de los actos de gobierno de las autoridades locales que fueran consideradas ilegítimas por el Poder Judicial Federal, haciendo nugatoria, para el caso concreto, la calificación soberana de las elecciones realizada por los Colegios Electorales de las Entidades Federativas.
- 5) Finalmente, para el egregio jurista jalisciense, la incompetencia de origen tenía consecuencias desastrosas, toda vez que partiendo de ella, se podía pretender revisar todos y cada uno de los actos gubernativos y legislativos, tanto de autoridades locales como de las federales. Lo que generaba amparos *ad infinitum*, toda vez que los quejosos, alegando irregularidades de forma o fondo en la elección de la autoridades responsables, o de sus predecesores, reclamaban la protección de la Justicia Federal contra resoluciones debidamente fundadas y motivadas que habían sido decretadas años después de la elección.

Así que, durante el régimen espurio del General Porfirio Díaz, en el que Vallarta fue presidente del máximo Tribunal de la Nación, la tesis de “la incompetencia del amparo en cuestiones políticas” se impone de manera definitiva, subsistiendo hasta nuestros días.

⁵⁴ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. Op.cit. Pág.123.

4.2.4. Actualidad

El amparo continua siendo improcedente para combatir violaciones a derechos políticos, dicha proscripción, que como veremos más adelante, se encuentra contenida en la Constitución y en la Ley de Amparo tiene su base doctrinal en el tema que a continuación abordamos.

A) Diferencia entre garantías individuales y los derechos políticos en la doctrina jurídica.

Consideramos fundamental para entender los temas subsecuentes el tener una visión clara de estos conceptos jurídicos, motivo por el cual decidimos incluir el presente apartado.

En primer término, debemos señalar que en nuestra Ley Fundamental las garantías individuales se encuentran plasmadas en los primeros 29 artículos, en tanto que los derechos políticos se consagraron únicamente en el numeral 35. Las primeras preceptúan derechos fundamentales de toda persona humana oponibles al actuar autoritario del Estado, en tanto los Derechos Políticos constituyen, mas bien, las facultades que tienen los ciudadanos mexicanos (es decir los nacionales que tengan un modo honesto de vida y hayan cumplido 18 dieciocho años en términos del numeral 34 de la propia Constitución) para participar en el proceso para cambiar funcionarios públicos, ya sea como electores o como candidatos.

Ahora bien, una vez hecho este primer acercamiento al marco normativo de los objetos en estudio diremos que los derechos políticos:

" Son aquellos que hacen referencia al ejercicio democrático-representativo a los ciudadanos, dentro de un Estado. Este ejercicio lleva implícito la

noción de libertad activa, y conduce a la participación de los ciudadanos en la dirección política de aquel”.⁵⁵

Observando lo anterior, estimamos ya estar en aptitudes de enunciar las diferencias entre derechos políticos y garantías individuales.

En nuestra opinión, las diferencias más claras entre derechos políticos y garantías individuales son las siguientes:

1. Los derechos políticos son de carácter ocasional, con la periodicidad electoral; en tanto que las garantías individuales son de carácter permanente;
2. Los derechos políticos protegen los derechos de los ciudadanos; en tanto que las garantías individuales se encuentran conferidas a toda persona que viva en el país;
3. Por lo tanto, para ejercitar los derechos políticos es necesario cumplir con los requisitos del artículo 34 constitucional; no se requiere otro requisito que ser humano y vivir en el país para disfrutar las garantías individuales.
4. Los derechos políticos son los que tienen los ciudadanos para tomar parte en el gobierno y directa o indirectamente intervenir en la formación de la voluntad del Estado y en la creación misma del orden jurídico; en tanto que las garantías individuales son los derechos públicos subjetivos que emanan de la relación de su portador (gobernado) con el Estado.

⁵⁵ PEDICONE DE VALLS, Maria G. “Derecho Electoral”. La Rocca, Buenos Aires, 2001. Pág. 34.

4.3. La necesidad en el régimen jurídico mexicano de la procedencia del Juicio de Amparo contra las resoluciones de organismos electorales que conculcan Garantías Individuales en la materia laboral.

En este trabajo nos hemos propuesto como uno de los objetivos fundamentales desentrañar si es procedente o no, la tramitación del juicio de amparo ante violaciones de garantías cometidas en la tramitación del Juicio Especial Laboral de los Servidores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Luego entonces, por facilidad expositiva trataremos de plantear los argumentos contrarios a la procedencia del juicio de amparo en esta materia para posteriormente rebatirlos.

Exposición y crítica de la supuestos fundamentos de improcedencia

- 1) Como ya lo manifestamos con anterioridad de un estudio poco profundo de la fracción VII del numeral 73 de la Ley de Amparo se podría inferir que la improcedencia para combatir "resoluciones o declaraciones de organismos o autoridades en materia electoral" es absoluta, de tal manera que también debe ser improcedente la acción de amparo para combatir resoluciones o declaraciones del Tribunal Electoral del Distrito Federal respecto al Juicio Especial Laboral de los Trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Nosotros estimamos que el legislador federal, al establecer esta causa de improcedencia tuvo como objetivo el impedir que el juicio de amparo fuera utilizado para la protección de los, ya estudiados, derechos políticos, o lo que es lo mismo evitar que nuestro medio de control constitucional se desnaturalizara y se convirtiera en un instrumento de la disputa electoral. Por lo que estimamos este

supuesto queda limitado a situaciones derivadas de actos formal y materialmente electorales, sin que el mismo pueda hacerse extensivo a violaciones de garantías individuales.

En antaño algunos órganos jurisdiccionales federales han compartido nuestro punto de vista, desestimado el argumento de que el Juicio de Amparo debe ser improcedente para combatir las resoluciones que en materia laboral dicte el Tribunal Electoral del Distrito Federal en términos de una interpretación literal de la fracción VII del numeral 73 de la Ley de Amparo, e incluso sostuvieron su opinión en una interpretación analógica de la siguiente tesis:

"IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE AMPARO. CUÁNDO SE ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DE. De la interpretación jurídica y no simplemente literal del artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, se infiere que el juicio de garantías es improcedente sólo cuando el acto reclamado, además de emanar de un organismo o autoridad electoral, dicho acto participe de su misma naturaleza, es decir, que el acto implique una determinación en materia electoral. Porque si el acto que se combate no es de dicha naturaleza política y, por otro lado puede resultar violatorio de garantías, porque respecto a él se aduzca que no se observaron las formalidades esenciales del procedimiento o que carece de la debida motivación y fundamentación, la obligada consecuencia es que contra el mismo, sí procede el juicio de amparo, por más que emane de autoridades electorales, ya que es la materia misma sobre la cual versa o puede versar el acto reclamado, lo que no origina la improcedencia del juicio constitucional conforme al artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo. Así, si el acto combatido se traduce prácticamente en la negativa de admitir una denuncia por responsabilidad administrativa formulada por el Partido Revolucionario Institucional, ello no implica una resolución en materia electoral, aun cuando emane del Pleno de la Comisión Estatal Electoral en el Estado de Nuevo León, en virtud de que ese acto no se encuentra asociado con la selección o nombramiento de personas cuya pretensión sería fungir como titulares de órganos de poder y representativos del pueblo. Y si a esto aunamos la circunstancia de que el impetrante del amparo la reclamó ante el Juez de Distrito, porque según lo expuesto en la propia demanda constitucional, la autoridad responsable indebidamente desechó de plano la denuncia sin acatar previamente lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que construye a dicha autoridad a mandar citar al denunciante para que ratifique su denuncia apercibiéndolo que en caso contrario y de no presentar en un término de cinco días elementos de prueba que hagan presumir la existencia de los hechos referidos en la promoción relativa se desechará la queja o denuncia correspondiente, lo que en concepto del impetrante del amparo resulta violatorio de las garantías tuteladas por los artículos 14 y 16 constitucionales, es innegable que

por las razones expuestas, en el caso no puede establecerse que se actualice "de un modo manifiesto e indudable" la causal de improcedencia del juicio constitucional prevista en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 461/98. Partido Revolucionario Institucional. 11 de febrero de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Arellano Pita. Secretaria: María Blanca Idalia López García".⁵⁶

2) Me resulta incluso menos sólido que el argumento de improcedencia anteriormente expuesto y ya rebatido, lo planteado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer circuito, al emitir la tesis que ha continuación reproduzco:

"TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A CONFLICTOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVIDORES, SON DEFINITIVAS E INATACABLES, SIENDO IMPROCEDENTE, INCLUSO, EL JUICIO DE AMPARO. En términos del criterio sustentado en la tesis 2a. XXVI/2002, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 433, Tomo XV, marzo de 2002, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, intitulada: "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.", así como de conformidad con lo dispuesto en el principio rector que en materia electoral consagra el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República, consistente en garantizar

⁵⁶ Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Abril de 1999 Tesis: IV.2o.A.T.32 A Página: 552 Materia: Administrativa Tesis aislada.

la autonomía en el funcionamiento del tribunal encargado de resolver las controversias en dicha materia y la independencia en sus decisiones, en relación con el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, de la Carta Magna, que establece que tratándose de materia electoral el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal debe tomar en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, se llega al conocimiento de que el Tribunal Electoral de esta entidad 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 Electoral del Distrito Federal y sus servidores, tal como lo dispone el artículo 129, fracción IV, del mencionado estatuto, siendo improcedente cualquier medio de defensa que tenga por objeto modificarlas o revocarlas, incluso, el juicio de amparo, puesto que en virtud de la prevención textual señalada en las disposiciones jurídicas a que se ha hecho mención, sus actos no requieren ser revisados en cuanto a su legalidad o constitucionalidad por un órgano de control. Considerando las razones expuestas, este tribunal federal abandona el criterio sostenido al resolver el amparo directo 1931/2001, que dio lugar a la tesis I.11o.T.4 L, localizable en la página 1382, Tomo XV, enero de 2002, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, intitulada: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONEN FIN AL JUICIO, DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES RELATIVOS A CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL PROPIO TRIBUNAL Y SUS SERVIDORES, SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.

DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO,

Amparo directo 7411/2002. Silvia Esther Pérez Ceballos. 16 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando G. Suárez Correa. Secretario: Luis Antonio Hernández Berrios".⁵⁷

Nota: Esta tesis se aparta del criterio sostenido por el propio tribunal, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1382.

Luego entonces, esta tesis aislada que de ninguna manera tiene obligatoriedad en términos de lo preceptuado por el numeral 192 de la Ley de Amparo, tiene en mi opinión las siguientes incongruencias:

- 1) El Tribunal Colegiado que la dicto va mas haya de la función interpretativa que del derecho tienen que hacer los órganos jurisdiccionales, al "legislar" estableciendo una supuesta "causa de improcedencia de la accion de amparo" que no señalo el Legislador Constituyente en ninguno de los 135 artículos de nuestra Ley Fundamental.
- 2) No existe sustento jurídico (y ni siquiera lógico) para hacer extensiva la tesis 2a. XXVI/2002, (la cual desde nuestro punto de vista es jurídicamente congruente y la cual hemos reproducido con anterioridad) sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la improcedencia del Juicio de Amparo para combatir las resoluciones laborales que dicte el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Toda vez que el criterio sustentado en la referida ejecutoria, para tener obligatoriedad tendría que adquirir la cualidad de Jurisprudencia. Y el que esto suscribe opina que aun teniendo dicha calidad, no seria aplicable a la

⁵⁷ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Diciembre de 2002. Tesis: I.11o.T.7 L

materia de nuestro estudio por tratarse de órganos electorales autónomos, con ámbitos jurisdiccionales diversos; aunado a que mientras nuestra Carta Magna señala clara y expresamente del primero (del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) su ámbito competencial y la improcedencia para interponer contra sus resoluciones (aun las laborales) la acción de amparo, al segundo órgano jurisdiccional electoral (al Tribunal Electoral del Distrito Federal) ni siquiera lo menciona, estableciendo únicamente en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir disposiciones en materia electoral, las cuales tomaran en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al l) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución, sin que de los referidos principios se pueda desprender que las resoluciones que dicten las autoridades jurisdiccionales electorales del Distrito Federal y de los Estados, en materia laboral sean definitivas e inatacables (como si preceptúa expresamente la fracción VII del numeral 99 respecto a las que dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), estableciéndose únicamente en el inciso c) de la fracción IV del multicitado artículo 116 de nuestra Carta Magna, que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizaran que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia (la electoral naturalmente y no la laboral), gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia de sus decisiones, lo que de ninguna manera puede constituir una causa de improcedencia constitucional de la acción de amparo, pues como ya mencionamos con anterioridad dichas causas deben de ser expresas y el hecho de que se obligue a las legislaturas locales a establecer que los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral tengan “autonomía en su funcionamiento e independencia de sus decisiones” de modo alguno se puede traducir en que las resoluciones laborales emitidas por tribunales electorales sean inimpugnables a través del amparo, de ser correcto el criterio anterior se podría llegar a la absurda conclusión de que el Juicio de Amparo debería

de ser improcedente en todas las materias al ser injerencista en la “autonomía de funciones e independencia de criterio” de la que debe de estar revestida la actuación de todos los órganos jurisdiccionales (civiles, laborales, penales, administrativos, etc.). Siendo absurda la concatenación (o mejor dicho remisión) que se hace en la ejecutoria transcrita, de los preceptos constitucionales anteriormente referidos al artículo 129, fracción IV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, toda vez que como ya vimos al estudiar la improcedencia general del Juicio de Amparo, esta solo puede tener dos fuentes: 1) La Ley de Amparo 2) La Constitución; “...porque sostener el criterio de que alude también a cualquier otra codificación, haría nugatorio el sistema respectivo adoptado por el primero de los ordenamientos invocados...”, es decir que considerar que cualquier cuerpo normativo local (e incluso federal) puede establecer causas de improcedencia para ejercitar la acción de amparo, “...vendría a hacer nugatorio el sistema respectivo, puesto que dejaría la puerta abierta a toda actividad legislativa para declarar en cualquier ordenamiento normativo la improcedencia de la acción de amparo, sin limitación o condición alguna...”.

58

Luego entonces, consideramos que por no existir una causa expresa de improcedencia constitucional, y por no ser aplicable al caso específico que nos ocupa la causa legal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, por tratarse de resoluciones que formalmente son electorales pero materialmente son laborales, es decir que versan sobre las garantías individuales de las personas y no sobre sus derechos políticos, el Juicio de Amparo es un instrumento idóneo para combatir resoluciones laborales dictadas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, respecto a trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

⁵⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op.cit. Pág.450.

Sin embargo, es claro que el Juicio de Amparo es constitucionalmente improcedente para combatir las resoluciones laborales que dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (según se desprende de la fracción VII del artículo 99 de nuestra Ley Fundamental). Lo anterior, además de vulnerar la seguridad jurídica de los trabajadores afectados por resoluciones ilegales del referido organismo electoral por dejarlos en completo estado de indefinición; se puede hacer extensivo a todos los trabajadores de entidades electorales de la Republica Mexicana por ejecutorias donde se hacen interpretaciones analógicas desafortunadas(como la sustentada por el décimo primer tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito, que hemos citado con anterioridad), por lo que considero necesario la reforma al precepto constitucional de referencia, limitando las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a conocer de manera definitiva e inatacable las cuestiones para las que fue erigido, que son de naturaleza electoral y no laboral.

Por lo que propongo que desaparezca la calificación de “definitivas e inatacables” de las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a las fracciones VI y VII del artículo 99 de la Ley Fundamental, lo anterior se podría lograr de una manera sencilla y sin dar al traste con la ontología del referido precepto de la siguiente manera:

“...al Tribunal Electoral le corresponde resolver, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I.- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II.- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

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

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

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

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

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

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

IX.- Las demás que señale la ley y versen sobre la materia electoral.

Las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral respecto a las fracciones I, II, III, IV, V, VIII, IX, serán definitivas e inatacables, las que establecen las fracciones VII y VIII solo podrán ser impugnadas a través del juicio establecido en los numerales 103 y 107 de esta Constitución...".

Con la anterior reforma se lograría lo siguiente:

- 1) Por un lado subsiste la autonomía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a las materias que deben ser propiamente su competencia y que son cuestiones materialmente electorales, que versan sobre derechos políticos;
- 2) Por otro lado se garantiza el respecto a los derechos laborales, y por lo tanto a las garantías individuales de los trabajadores del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral, al darles acceso a la defensa constitucional de amparo.
- 3) En opinión del que esto suscribe, lo anterior no es conculcatorio de "la autonomía de funciones ni de la independencia de criterio" de nuestra máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, toda vez que el Poder Judicial de la Federación, no es un órgano político, sino técnico que al conocer del Juicio de Amparo solo abordará cuestiones de constitucionalidad respecto a la resolución impugnada, y que de encontrar la resolución combatida apegada a lo preceptuado por los primeros 29 artículos de nuestra ley fundamental negará al trabajador la protección de la Justicia Federal.

Así mismo, y a fin de evitar posibles interpretaciones erróneas sobre las causa de improcedencia de la acción de amparo establecida en la fracción VII del numeral 73 de la Ley de Amparo, la cual ya hemos comentado y señalado que se refiere a la improcedencia de la acción de

amparo contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral que traten sobre derechos políticos y no sobre garantías individuales, proponemos también las siguientes reformas:

ARTÍCULO 73. El juicio de amparo es improcedente:

“... VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, que resuelvan aspectos relativos a derechos de índole política ...”.

Con lo anterior por una parte se respeta la vieja tesis de la improcedencia de la acción de amparo respecto de cuestiones políticas, que en su aspecto medular comparte el que esto escribe, y por otra se abre la posibilidad de que se pueda tramitar el Juicio de Amparo contra resoluciones dictadas por organismos políticos que afectan Garantías Individuales. Lo que estimamos de elemental justicia, pues en ningún momento la teleología de la tesis sustentada por Don Ignacio Luis Vallarta fue lograr la “la autonomía de funciones e independencia de criterios”, que suelen alegar los organismos electorales al justificar sus resoluciones laborales.

Conclusiones

PRIMERA: La naturaleza jurídica del Instituto Electoral del Distrito Federal es la de un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de organizar las elecciones en el Distrito Federal, que se origina en lo preceptuado por el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

SEGUNDA: El Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano jurisdiccional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de solucionar las controversias en materia electoral en el Distrito Federal, que se origina en lo preceptuado por el artículo 128 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

TERCERA: La relación jurídico-laboral entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus trabajadores, es en términos de lo preceptuado por la normatividad vigente: de confianza, para lo cual no se atienden criterios de las funciones que desempeñan los servidores del instituto, sino a las características que deben revestir las actuaciones de este último.

CUARTA: Las diferencias o conflictos entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus trabajadores se dirimen ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal a través de un juicio autónomo permeado por figuras del Derecho Procesal del Trabajo, los efectos de la sentencia del referido procedimiento serán los de un recurso: Confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnada.

QUINTA: El artículo 272 del Código Electoral del Distrito Federal es inconstitucional en cuanto a su expedición, toda vez que de un análisis del inciso f, fracción V, base primera del artículo 122 constitucional se desprende que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra facultada, únicamente, para "expedir disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a

las bases que establezca el estatuto de gobierno "... lo que de ninguna manera le otorga la potestad de legislar en materia adjetiva ni sustantiva laboral, función que corresponde al Congreso de la Unión.

SEXTA: Existe una causa de improcedencia constitucional de la acción de amparo contra las resoluciones que pronuncie Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en conflictos laborales que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, en términos de lo preceptuado por la fracción VII del artículo 99 de la Ley Fundamental.

SÉPTIMA: Por no existir una causa expresa de improcedencia constitucional, y por no ser aplicable al caso específico que nos ocupa la causa legal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, por tratarse de resoluciones que formalmente son electorales pero materialmente son laborales, es decir que versan sobre las garantías individuales de las personas y no sobre sus derechos políticos, el Juicio de Amparo es un instrumento idóneo para combatir resoluciones laborales dictadas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, respecto de trabajadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado, segunda edición, Porrúa, S.A., México, 1999.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. Teoría y Praxis Política-Electoral, Porrúa, México 1993.

BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo, sexta edición, Porrúa, S.A., México, 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, trigésimo cuarta edición, Porrúa, México, 1998.

CARDENAS GARCIA, Jaime. Presente y Futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral. Ponencia compilada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral, Trillas, S.A., México, 1993.

CLIMENT BELTRÁN, Juan B. Elementos del Derecho Procesal del Trabajo, tercera edición, Esfinge, México 2001.

DÁVALOS, José. Tópicos Laborales, tercera edición, Porrúa, México 2000.

DE BUEN, Nestor. Derecho Procesal del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1997.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, décima edición, Porrúa, México 2002.

DELGADO MOYA, Rubén. Antología de Derecho Colectivo del Trabajo, Sitsa, México 1989.

FRANCO, Fernando. La Reforma Electoral en la transformación del Estado Mexicano, Diana, México 1989.

GALVAN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, Editorial Mc Graw-Hill, México 1997.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, trigésimo primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México. 1980.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho de Trabajo, vigésimo tercera edición, Porrúa, México 2003.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, Diccionario Electoral, Capel Costa Rica, 1989.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, 4 Tomos, décimo primera edición, Porrúa, S.A.-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Harla, México, 1992.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, JAVIER, José María Iglesias y la Justicia Electoral Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.

OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso, segunda edición, Harla, México 1994.

PEDICONE DE VALLS, Maria. Derecho Electoral, La Rocca, Argentina, 2001.

PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal del Trabajo, Textos Universitarios, México, 1971.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, vigésimo segunda edición, Espasa, España, 2001.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, México, 1971.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Compila IX, Poder Judicial de la Federación, 2004.

Ley Federal del Trabajo, Compila IX, Poder Judicial de la Federación, 2004.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Compila IX, Poder Judicial de la Federación, 2004.

Ley de Amparo, Compila IX, Poder Judicial de la Federación, 2004.

Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Compila IX, Poder Judicial de la Federación, 2004.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Compila IX, Poder Judicial de la Federación, 2004.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Compila IX, Poder Judicial de la Federación, 2004.

Código Electoral del Distrito Federal. Compila IX, Poder Judicial de la Federación, 2004.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral Compila IX, Poder Judicial de la Federación, 2004.

OTRAS FUENTES

Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ius 2003, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, Disco Compacto de Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2003, México.

Vo. Bo.
