

16  
295

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ANALISIS DE LA NORMATIVIDAD QUE REGULA LAS  
RELACIONES LABORALES ENTRE EL INSTITUTO  
FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES, ASI  
COMO EL PROCEDIMIENTO PARA DIRIMIR LOS  
CONFLICTOS QUE SURJAN ENTRE ELLOS.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTOR EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MTRO. OMAR ESPINOZA HOYO

TUTORA: DRA. MA. MACARITA ELIZONDO GASPERIN

MEXICO, D. F.

TESIS CON  
ALLA DE ORIGEN

277277 1999



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.

---

**ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD QUE  
REGULA LAS RELACIONES LABORALES  
ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
Y SUS SERVIDORES, ASÍ COMO EL  
PROCEDIMIENTO PARA DIRIMIR LOS  
CONFLICTOS QUE SURJAN ENTRE ELLOS**

---

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN  
DERECHO PRESENTA EL MTRO. OMAR ESPINOZA HOYO**

**TUTORA: DRA. MA. MACARITA ELIZONDO GASPERÍN**

---

Dedico esta tesis a:



Mis padres,  
mi tía Laura,  
la Magistrada Alfonsina B. Navarro H.  
A ellos, toda mi gratitud.

Además, deseo manifestar mi agradecimiento  
a la Dra. Macarita Elizondo G., pues con su apoyo,  
un sueño se podrá hacer realidad.

Para lograr el cabal cumplimiento de la obligación que la Carta Magna y la ley le imponen —organizar las elecciones federales en nuestro país—, el Instituto Federal Electoral requiere del servicio de personas físicas que lleven a cabo todas aquellas tareas profesionales relacionadas con ese quehacer institucional. Con tales personas, el referido ente electoral se vinculará a través de una relación jurídica de trabajo, cuya normatividad rectora será motivo de análisis en esta investigación.

La tesis se circunscribe a los miembros del servicio profesional electoral, dado que el referido servicio es el que se encarga, entre otras cosas, de proveer al Instituto del personal calificado necesario para realizar las labores electorales profesionalmente.

En la investigación se analiza la base constitucional de la relación de trabajo entre el Instituto Federal Electoral y los miembros del Servicio Profesional Electoral, demostrándose que tal base se encuentra en el artículo 41 y no en el 123 de la Carta Magna; asimismo, se hace un estudio de los ordenamientos secundarios que rigen tal vínculo laboral, comprobándose que éstas adolecen de varias fallas, las cuales fueron planteadas oportunamente como hipótesis. A partir del anterior estudio, se concluye que las deficiencias encontradas en la legislación de mérito, se generan por la defectuosa ubicación de la base constitucional que regula ese vínculo laboral. Por tal motivo, en la tesis se propone reubicarla en el artículo 123, apartado "B" constitucional, y, en consecuencia realizar las reformas conducentes a la legislación ordinaria.

In order to reach the total fulfillment of the Constitution and law obligation, that is Mexico's federal election organization, the Electoral Federal Institute requires the service of people that develop all the professional activities involved with that institutional task. With such people, the previously mentioned Electoral Institute, is going to be linked through a juridical work relationship. The legal principles are going to be the main fact in this investigation.

This thesis is circumscribed to the members of the professional electoral institute, because this service is, among other things, the one in charge of providing the qualified people to do the electoral activities professionally.

In this research, the constitutional base is analyzed between the Federal Institute and its members of the professional electoral service. The investigation will show and demonstrate that the right article that describes this job relationship is found in 41th and not on the 123th of the Mexico's Carta Magna, in the same way, the essay studies the secondary regulations that rule such relationship, demonstrating that a lot of mistakes are found as I explained in the hypothesis. Once the mentioned essay is finished, the conclusion is that the mistakes found in the merit legislation, are generated for the defective location of the constitutional base that rules such relationship. For that reason, this thesis proposes to relocate in the constitutional 123th article, section "B", and in consequence develop the changes conducive to the ordinary legislation.

# INDICE

## INTRODUCCIÓN.

Pág. I.

## HIPÓTESIS PLANTEADAS.

Pág. VI.

## CAPÍTULO I

### "INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL"

- 1.1 ANTECEDENTES DE ORGANISMOS ELECTORALES EN MÉXICO A PARTIR DE 1916.  
Pág. 1
- 1.2 CREACIÓN DEL IFE.  
Pág. 29
- 1.3 ESTRUCTURA DEL IFE.  
Pág. 37
- 1.4 PRINCIPIOS RECTORES DE LAS ACTIVIDADES DEL IFE.  
Pág. 45
- 1.5 NATURALEZA DEL IFE.  
Pág. 53
- 1.6 SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.  
Pág. 101
- 1.7 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS.  
El conjunto de normas que regulan las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral con sus servidores, otorgan a los miembros del Servicio Profesional Electoral, lo que la doctrina llama estabilidad relativa en el empleo. Sin embargo, existe un precepto que está en franca contradicción con el espíritu protector del trabajo, emanado de dicha normatividad: el numeral 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual niega tal estabilidad a dicha clase de servidores.  
Pág. 108

## CAPÍTULO II

### "LA JUSTICIA ELECTORAL"

- 2.1 SIGNIFICADO DEL TÉRMINO JUSTICIA ELECTORAL.  
Pág. 134
- 2.2 BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO DE 1916 A LA FECHA.  
Pág. 136
- 2.3 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.  
Pág. 178
- 2.4 LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.  
Pág. 184
- 2.5 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS.
- a) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, órgano especializado del Poder Judicial Federal en tal rama del derecho. Por tanto, a mi juicio, indebidamente la Constitución otorga competencia a uno de los órganos de dicho Tribunal —la Sala Superior—, para conocer y resolver los conflictos laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, pues no existe alguna razón que la justifique; habida cuenta que, existe un tribunal especializado en materia de trabajo, con perfiles propios, constituido de tal forma, que sus integrantes representan los intereses de quienes intervienen en una relación de trabajo burocrática —Estado y servidores públicos—, como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que mediante las reformas legales atinentes, bien podía conocer de tal clase de controversias.  
Pág. 187
- b) El objeto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es garantizar, a través de los medios de defensa que prevé, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. Por tanto, no hay alguna razón que justifique el que dicho ordenamiento prevea el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, el que, como su nombre lo indica, establece el procedimiento para resolver tal clase de controversias, mismas que, nada tienen que ver con el derecho electoral.  
Pág. 231

### **CAPÍTULO III**

#### **"LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA, DERECHO QUE LA CONSTITUCIÓN OTORGA A TODOS LOS GOBERNADOS"**

- 3.1 EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, TEXTO ACTUAL Y BREVES ANTECEDENTES.  
Pág. 242
- 3.2 INTERPRETACIÓN DOCTRINAL DEL PRECEPTO 17 CONSTITUCIONAL.  
Pág. 245
- 3.3 INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEL NUMERAL 17 CONSTITUCIONAL.  
Pág. 249
- 3.4 RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL Y DEL PERSONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.  
Pág. 256
- 3.5 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS.  
El artículo 96, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que es requisito de procedibilidad del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, que éstos hayan agotado en tiempo y forma las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral; instancia que, se encuentra prevista por los artículos 185 y 264 de este último ordenamiento en vigor —recurso de inconformidad—, y 192 del que lo estuvo hasta marzo de 1999 —recurso de reconsideración—. Sin embargo, el agotamiento de un medio de defensa como requisito de procedibilidad, pugna con el derecho otorgado por el artículo 17 constitucional, consistente en que cualquier persona puede acudir directamente ante los tribunales, para que éstos le administren justicia, en tanto que, tal precepto constitucional no admite que, previamente a la solución jurisdiccional que se deba dar a los juicios, los gobernados necesariamente tengan que acudir a instancias conciliatorias, autocompositivas o autotutelares, como sucede en la especie con el recurso de inconformidad mencionado.  
Pág. 257

## **CAPÍTULO IV**

### **"LA FACULTAD DE EMITIR LEYES EN MATERIA LABORAL"**

- 4.1 UN ESBOZO SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES.  
Pág. 265
- 4.2 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.  
Pág. 270
- 4.3 LA POTESTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LEGISLAR EN  
MATERIA DE TRABAJO.  
Pág. 277
- 4.4 EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.  
Pág. 282
- 4.5 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS.
- a) La autorización que otorga el artículo 41 constitucional al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que expida el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, si bien no puede estimarse inconstitucional por estar prevista en la propia Carta Magna, ninguna razón de ser tiene; habida cuenta que, considero, indebidamente se faculta al órgano superior de dirección de la parte patronal en una relación de trabajo, para que reglamente ésta.  
Pág. 284
- b) El Estatuto del Servicio Profesional Electoral que expidió en 1992 el Presidente de la República, y que estuvo en vigor hasta marzo de 1999, lo estimó inconstitucional en razón de que, el titular del Ejecutivo Federal carece de facultades para legislar en cualquier materia, entre las que se encuentra la laboral.  
Pág. 286

### **CONCLUSIONES.**

Pág. 289

### **PROPOSICIONES.**

Pág. 298

### **BIBLIOGRAFÍA.**

Pág. 355

## **Introducción**

Como consecuencia de las polémicas elecciones federales celebradas en 1988, el Estado mexicano tuvo la necesidad de crear un nuevo mecanismo jurídico que ayudara a erradicar la desconfianza que regularmente existía alrededor de los comicios, habida cuenta que, la sociedad se encontraba inconforme con la organización electoral que hasta entonces prevalecía, pues ésta no había logrado que las tareas propias de la actividad electoral, se hicieran con la especialización necesaria, en tanto que, tales funciones se efectuaban improvisadamente, pues no existía algún cuerpo permanente de funcionarios profesionales en la materia, que proporcionaran un servicio imparcial.

En razón de lo anterior, es decir, ante la necesidad de crear una nueva organización electoral, en abril de 1990 se reformó la Carta Magna, modificándose, entre otros, el artículo 41 constitucional. En virtud de dicha enmienda, el numeral 41 determinó, en lo que interesa, que la organización de las elecciones federales era una función que se ejercería por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, que debería ser realizada a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, con lo que se estableció el marco constitucional para la creación del Instituto Federal Electoral.

Para lograr el cabal cumplimiento de la obligación que la Carta Magna y la ley le imponen —organizar las elecciones federales en nuestro país—, el Instituto Federal Electoral requiere del servicio de personas físicas que lleven a cabo todas aquellas tareas profesionales relacionadas con ese quehacer institucional. Con tales personas, el referido ente electoral se vinculará a través de una relación jurídica de trabajo, cuya normatividad rectora será motivo de análisis en esta investigación.

Cabe decir que la idea de realizar el presente estudio surgió en virtud de la experiencia profesional del suscrito como secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (órgano jurisdiccional competente para resolver los conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores), la cual me permitió conocer más a fondo los problemas del régimen jurídico laboral de los miembros del servicio profesional electoral de ese Instituto.

En este trabajo se pretende demostrar que la normatividad atinente a dicha clase de servidores, adolece de varias imperfecciones, se explicarán los motivos que se estima las propiciaron y obviamente se propondrán algunas soluciones.

La importancia de la investigación es muy grande, dada la trascendente labor del Instituto Federal Electoral, el cual requiere que las normas que le son aplicables, incluyendo las que regulan la relación de trabajo con sus servidores, carezcan de yerros.

A manera de preámbulo, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

Por así establecerlo la Constitución Federal —artículo 5—, hasta antes de abril de 1990, las funciones electorales se tenían que prestar de manera obligatoria y gratuita.

Posteriormente, con motivo de la enmienda constitucional de 1990, el mencionado precepto fue modificado, por lo que a partir de entonces, al referirse a las funciones electorales, el constituyente permanente distinguió entre aquéllas realizadas profesionalmente —que tendrían que ser ejecutadas por personal calificado y vinculado con el ente encargado de organizar las elecciones federales—, y las que no eran realizadas de tal manera —verbigracia, las desempeñadas temporalmente por personas nombradas funcionarios de mesa directiva de casilla, que sólo son capacitados para esa labor—, determinando que las primeras serían remuneradas y reiteró que las segundas seguirían siendo obligatorias y gratuitas.

En esta tesitura, la tesis se circunscribe a los miembros del servicio profesional electoral, dado que el referido servicio es el que se encarga, entre otras cosas, de proveer al Instituto del personal calificado necesario para realizar las labores electorales profesionalmente.

Así, en el capítulo primero se anotan los antecedentes de organismos electorales en nuestro país a partir de 1916 (porque fue en ese año cuando se emitió la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, que puede considerarse como el primer ordenamiento electoral a partir del triunfo

de la revolución mexicana); se ilustra, el por qué nació el Instituto Federal Electoral; se explica la estructura de éste, sus principios rectores y su naturaleza; al respecto, es dable mencionar que se incluye un estudio de las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros son los siguientes: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL" y "TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO "A" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL"; se establece qué es el servicio profesional electoral, para finalizar comprobando la primer hipótesis.

En el segundo capítulo se da el significado del término "justicia electoral", y se hace una reseña desde 1916 hasta la fecha (el marco histórico se delimita en el año citado por los mismos motivos por los que los referentes históricos de los organismos electorales se circunscribieron a ese año); se citan los antecedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el motivo de su creación y sus actuales funciones; se alude a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y se finaliza esta parte de la tesis demostrado 2 de las hipótesis planteadas.

En el capítulo siguiente se habla del artículo 17 constitucional, sus antecedentes, su interpretación, tanto doctrinal, como por nuestro máximo Tribunal; enseguida se explica el recurso de inconformidad previsto por el

Estatuto del Servicio Profesional Electoral, para con ello probar una hipótesis más.

En el cuarto capítulo se aborda lo relativo a la división de Poderes; se analiza la función legislativa y la facultad del Congreso de la Unión de legislar en materia laboral; se comenta qué es el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, para posteriormente justificar las últimas hipótesis que se plantearon.

Al ponderar los anteriores capítulos, se concluye que la base constitucional del régimen jurídico laboral de los miembros del servicio profesional electoral, se encuentra, fundamentalmente, en el artículo 41 de la Ley Suprema y no en el precepto 123 de la propia Carta Magna, lo que se considera incorrecto; habida cuenta que la defectuosa ubicación de tal base constitucional, es la que genera, básicamente, los problemas que se encontraron en la legislación ordinaria que regula la relación de trabajo de que se habla, razón por la cual, se propone situarla en el lugar correcto, que sería el artículo 123 apartado "B" constitucional, y, consecuentemente reformar las normas secundarias relativas.

A manera de colofón, cabe mencionar que lamentablemente, algunas legislaciones estatales, verbigracia, la de Chihuahua, imitando la normatividad federal, prevén disposiciones análogas a las antes comentadas.

## **Hipótesis Planteadas**

a) La mayoría de las normas que regulan el nexo laboral entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, otorgan a éstos lo que la doctrina llama estabilidad relativa en el empleo —el derecho del empleado a conservar su puesto durante toda su vida laboral, no pudiendo ser cesado antes, sino por alguna causa expresa y previamente determinada—. Pero en contradicción con el espíritu protector del trabajo emanado de dicha reglamentación, el artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, implícitamente niega tal estabilidad al disponer que el personal que integre los cuerpos del servicio profesional electoral y las ramas administrativas del Instituto, será considerado de confianza y sujeto al régimen establecido en la fracción XIV, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, el cual exclusivamente garantiza medidas de tutela al salario y el goce de los beneficios de la seguridad social, mas no la estabilidad en el empleo; incluso, existen tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunciadas en ese sentido.

b) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, órgano especializado de dicho Poder en tal rama del derecho. Con su creación, se pretendió que las controversias electorales se solucionaran conforme a derecho y no políticamente; así que, la instauración de este Tribunal (y los que le antecedieron), tuvo el evidente propósito de atender y resolver cuestiones de naturaleza electoral, que nada tienen que ver con la resolución de conflictos

laborales. Por tanto, considero que indebidamente la Constitución otorga competencia a la Sala Superior de dicho órgano jurisdiccional, para tramitar y fallar los conflictos laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, pues no se encuentra alguna razón teórica o práctica que lo justifique; mas aún que, existe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, creado para substanciar y resolver conflictos en materia de trabajo burocrático, el cual cuenta con perfiles propios y está constituido de tal forma, que sus integrantes representan los intereses de quienes intervienen en la relación de trabajo atinente, que mediante las reformas conducentes, válida y jurídicamente podría conocer de tal clase de conflictos.

Aunado a que ninguna razón existe para que el Tribunal Electoral conozca de litigios laborales, tal disposición provoca una serie de problemas de tipo práctico, como lo son la centralización de la justicia y la imposibilidad de combatir, ni siquiera a través del juicio de amparo, las sentencias que recaigan a dichos juicios laborales; esto último, a su vez, trae como consecuencia que difícilmente podrían obtener resultados favorables, las partes que reclamaran la inconstitucionalidad de algún precepto que estimaran contradictorio a la Carta Magna, el cual no haya sido combatido al momento de ser expedido, sino hasta el primer acto de aplicación.

c) La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fue expedida con el fin de garantizar, a través de los medios de defensa que prevé, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de

constitucionalidad y legalidad, así como la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. Por tanto, ninguna razón justifica que la mencionada legislación prevea el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, que, como su nombre lo indica, regula el procedimiento para resolver dicha clase de controversias, las cuales, obviamente, nada tienen que ver con aquéllas de naturaleza electoral. Lo anterior se hace más patente, al precisar el artículo 94, párrafo 1, de la ley en comento, que esos juicios deben ser resueltos exclusivamente conforme a lo dispuesto en el Libro quinto, que es el que los prevé, lo que significa que las reglas comunes que el mencionado ordenamiento establece, verbigracia, las relativas a notificaciones, personería, pruebas, etcétera, no les son aplicables a los litigios laborales, por lo que, ni siquiera algún sentido práctico tiene prever la tramitación de juicios de trabajo en la ley analizada; más aún que, no se encuentran suficientemente reglamentadas instituciones procesales básicas como personería, pruebas, notificaciones, etcétera.

d) El artículo 96, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que es requisito de procedibilidad del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, que éstos hayan agotado en tiempo y forma las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral; instancia que se encuentra prevista por los artículos 185 y 264 de este último ordenamiento en vigor —recurso de inconformidad—, y

192 del que lo estuvo hasta marzo de 1999 —recurso de reconsideración—. Sin embargo, exigir el agotamiento de un medio de defensa como requisito de procedibilidad, pugna con el derecho otorgado por el artículo 17 constitucional, consistente en que cualquier persona puede acudir directamente ante los Tribunales, para que éstos le administren justicia, en tanto que, tal precepto constitucional no admite que, previamente a la solución jurisdiccional que se deba dar a los juicios, los gobernados necesariamente tengan que acudir a instancias conciliatorias, autocompositivas o autotutelares, como sucede en la especie con el recurso de inconformidad mencionado.

e) El artículo 41 constitucional faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral a emitir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral —que reglamenta las relaciones de trabajo de dicho organismo con sus servidores—, por lo que, el Estatuto que actualmente se encuentra en vigor, expedido por el mencionado Consejo General, no puede estimarse inconstitucional a pesar de que emana de un órgano diverso al Congreso de la Unión. Sin embargo, tal determinación del Constituyente ordinario no tiene alguna justificación que la motive, pues la función legislativa se encomienda formalmente al Poder Legislativo y sólo por excepción otro Poder puede efectuar actos materialmente legislativos, y entre tales salvedades no se encuentra la materia del trabajo.

Además, el Consejo General es el órgano superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, quien en su relación laboral con sus servidores,

tiene el carácter de patrón; por lo que, a mi juicio, resulta erróneo que se autorice a una de las partes en una relación de trabajo, en este caso la patronal, para que expida las normas que regulen dicho vínculo.

# CAPÍTULO I

## "INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL"

- 1.1 ANTECEDENTES DE ORGANISMOS ELECTORALES EN MÉXICO A PARTIR DE 1916.  
PÁG. 1
- 1.2 CREACIÓN DEL IFE.  
PÁG. 29
- 1.3 ESTRUCTURA DEL IFE.  
PÁG. 37
- 1.4 PRINCIPIOS RECTORES DE LAS ACTIVIDADES DEL IFE.  
PÁG. 45
- 1.5 NATURALEZA DEL IFE.  
PÁG. 53
- 1.6 SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.  
PÁG. 101
- 1.7 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS.

El conjunto de normas que regulan las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral con sus servidores, otorgan a los miembros del Servicio Profesional Electoral, lo que la doctrina llama estabilidad relativa en el empleo. Sin embargo, existe un precepto que está en franca contradicción con el espíritu protector del trabajo, emanado de dicha normatividad: el numeral 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual niega tal estabilidad a dicha clase de servidores.

PÁG. 108

## **1.1 Antecedentes de Organismos Electorales en México a partir de 1916**

En nuestro país, desde 1916 hasta 1945, no existió ningún organismo que se creara ex profeso para organizar y vigilar los comicios federales, pues era a los gobiernos locales y a los ayuntamientos a quienes se les encomendaban dichas tareas.

En efecto, "el 19 de septiembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, con fundamento en el artículo 4 (reformado) de las adiciones al Plan de Guadalupe (vigente desde el 12 de diciembre de 1914, en la H. Veracruz), expidió la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente",<sup>1</sup> del 20 de septiembre de 1916, emitida exclusivamente "...para crear un Congreso Constituyente, que diera origen a un nuevo texto constitucional"<sup>2</sup> estableció, en la parte que a este trabajo interesa, lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 1. Inmediatamente que se publique esta ley, los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, dispondrán que la autoridad municipal, en los lugares donde la hubiere, o, en su defecto, la que la substituya, divida su Municipalidad en secciones; numeradas progresivamente, cada una de las cuales deberá comprender según la densidad de la población, de 500 a 2,000 habitantes. Si hubiere alguna fracción de menos de 500 habitantes, se agregará a la sección más inmediata.

Artículo 2. La misma autoridad nombrará enseguida tres empadronadores por cada sección, los que formarán el censo electoral de ella, sirviéndose al efecto de los padrones

---

<sup>1</sup> Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Setenta años de Evolución Legislativa en Materia Electoral*, trabajo inédito, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, p. 1.

<sup>2</sup> García García, Raymundo, *Derecho Político Electoral*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, 1997, p. 341.

que se formaron para las últimas elecciones municipales.

El primero de los empadronadores que se nombrare, será el Presidente de la Junta Empadronadora de cada sección y, por lo mismo, él dirigirá las operaciones respectivas, substituyéndolo en sus funciones los otros dos, según el orden de su nombramiento, en caso de que faltare.

Artículo 11. La autoridad municipal, al publicar el padrón electoral definitivo, designará un instalador propietario y un suplente para cada sección electoral, instalador que deberá tener los mismos requisitos exigidos para los empadronadores y estar comprendido en el padrón de la sección para que fuere nombrado, y a la vez designará el lugar en que debe instalarse cada casilla electoral, el que será de fácil acceso al público, debiendo estar dentro de la sección respectiva.

Artículo 14. La autoridad municipal de cada localidad, una vez publicado el padrón electoral definitivo, mandará imprimir tantas boletas electorales cuantas sean las personas listadas en aquél, más un 25 por ciento de exceso, para las omisiones o reposiciones que hubiere.

Las boletas llevarán numeración progresiva desde el 1 en adelante, y contendrán además, el número del Distrito Electoral, el nombre del Estado, Territorio o Distrito a que aquél pertenezca, el número de la sección y el lugar en que debe instalarse la casilla correspondiente.

Todas las boletas serán impresas en papel blanco, de igual tamaño, y no tendrá en el reverso inscripción o señal alguna, de manera que al doblarse no se pueda leer el contenido de su frente.

Artículo 17. El día de la elección, a las ocho de la mañana, se presentarán el instalador, acompañado del suplente y de los empadronadores de la sección en el lugar designado para instalar la casilla, y si a esa hora no se hubieren presentado cuando menos nueve de los ciudadanos inscritos en el padrón de la sección, mandará citar, por conducto de la policía y mediante orden escrita, a las personas necesarias para completar dicho número, y enseguida, los ciudadanos presentes procederán a nombrar la mesa, la que se compondrá de un Presidente, dos Secretarios y dos Escrutadores, todos los que deberán

saber leer y escribir. Constituida la mesa, el instalador levantará el acta correspondiente, que firmarán las personas que intervinieren en esa diligencia.

Artículo 20. El instalador, en el caso de que no concurrieren todas las personas que cite, podrá completar dicho número con los empadronadores presentes y su suplente.

Si el instalador propietario no concurre a la hora fijada, el suplente desempeñará sus funciones.

Artículo 33. Cerrada la casilla electoral, se procederá inmediatamente por la mesa a hacer el cómputo de los votos emitidos, a cuyo efecto cualquiera de los escrutadores sacará del ánfora correspondiente uno por uno de los votos depositados en ella, y leerá en voz alta el nombre de las personas a cuyo favor se hubieren emitido, lo que comprobará el otro escrutador, formándose por los Secretarios al mismo tiempo, las listas de escrutinio. Concluido éste, se levantará el acta respectiva, en la que se hará constar el número de votos que obtuvo cada candidato, y se mencionarán sucintamente todos los incidentes que le hubieren ocurrido durante la elección, el número de votos emitidos y el número de boletas en blanco sobrantes, indicando su numeración.

El acta de que se acaba de hablar, será firmada por todos los miembros de la mesa y las personas que estuvieren presentes durante la elección, se levantará por duplicado, remitiéndose un ejemplar a la autoridad municipal y el otro, juntamente con todo el expediente, quedará en poder del Presidente de la mesa para que lo entregue a la Junta Computadora de que luego se hablará.

El expediente electoral y el acta mencionada se pondrán bajo cubierta cerrada, sobre la que firmarán las personas que suscriban dicha acta, tomando todas las precauciones que estimen convenientes para evitar que puedan abrirse sin que se note la apertura.

La violación de la cubierta que contenga el expediente electoral o la ocultación o destrucción de él será castigada con la pena de seis a dos (sic) años de reclusión.

Artículo 38. El jueves siguiente al día de la elección, a las diez de la mañana, los Presidentes de las casillas electorales, se reunirán en el lugar que la autoridad municipal de la cabecera del Distrito Electoral haya señalado con anterioridad, y se constituirán en

junta computadora de votos del mismo Distrito Electoral, nombrando al efecto un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y dos Escrutadores, y enseguida, previa la entrega de los expedientes, procederán a verificar el cómputo general de los votos emitidos, examinando dichos expedientes en el orden numérico de las secciones".<sup>3</sup>

Advirtiéndose de la anterior transcripción, que la citada ley preveía, en lo conducente, que los gobernadores dispondrían que la autoridad municipal dividiera su circunscripción en secciones y nombrara tres empadronadores por cada una de éstas; además, la propia autoridad municipal era la encargada de publicar el padrón electoral, de imprimir las boletas electorales y de señalar el lugar en donde se tenían que reunir los Presidentes de las casillas electorales, para que éstos se constituyeran en Junta Computadora de Votos del Distrito Electoral; habida cuenta que, un ejemplar del acta que hoy podríamos llamar de escrutinio y cómputo, tenía que remitirse a la mencionada potestad. Lo que pone de relieve que, como se dijo, fueron las autoridades locales, las encargadas de la organización del proceso electoral para integrar el Congreso Constituyente.

A su vez, la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, expedida para regir el proceso electoral extraordinario en el cual se elegiría Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión el segundo domingo de marzo del mismo año, en lo conducente, decretó lo siguiente: "Artículo 7. El día 20 del corriente mes la autoridad municipal de cada lugar publicará el padrón del censo electoral de su correspondiente demarcación, en el periódico oficial

---

<sup>3</sup> Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, García Orozco, Antonio, Legislación Electoral Mexicana 1812-1988, México, Adeo editores, Tercera Edición, 1989, pp. 216-218.

del Estado, Distrito o Territorio, si lo hubiere, y, en todo caso, por medio de las listas que mandará fijar en la entrada de las casas consistoriales, fijando en el lugar más público de cada sección el padrón que le corresponda.

Artículo 11. La autoridad municipal publicará el padrón electoral definitivo de su jurisdicción, el primer domingo de marzo próximo.

Artículo 12. La autoridad municipal, al publicar el padrón electoral definitivo, designará un instalador propietario y un suplente para cada sección electoral, debiendo aquél y éste tener los mismos requisitos exigidos para los empadronadores y estar comprendidos en el padrón de la sección para que fueren nombrados; y, a la vez, la misma autoridad designará el lugar en que debe instalarse cada casilla electoral, el que será de fácil acceso al público, y estará dentro de la sección respectiva.

Artículo 15. La autoridad municipal de cada localidad, una vez publicado el padrón electoral definitivo, mandará imprimir por separado boletas para la elección de Presidente de la República, para la elección de diputado propietario y suplente y para la elección de primero y segundo senador propietario y de sus respectivos suplentes.

Cada una de esas series de boletas tendrá tantas de éstas cuantos sean los ciudadanos listados en el padrón de la Municipalidad, y, además, un veinticinco por ciento de exceso para suplir las omisiones o pérdidas que hubiere.

Cada una de estas series de boletas llevará numeración progresiva, desde el uno en adelante, debiendo cada boleta contener además el número del Distrito Electoral, el nombre del Estado, Territorio o Distrito a que aquél pertenezca, el nombre de la Municipalidad, el número de la sección y la designación del lugar en que deba instalarse la casilla correspondiente.

Todas las boletas serán impresas en papel blanco, de igual tamaño, y no tendrán en el reverso inscripción o señal alguna, de manera que al doblarse no se pueda leer el contenido de su frente, pero cada serie de boletas llevará en el reverso algún color o señal que distinga las que deben servir para los votos para Presidente de la República de cada una de las otras, y a éstas entre sí y de aquéllas.

Artículo 39. El jueves siguiente del día de la elección, a las diez de la mañana,

los presidentes de las casillas electorales se reunirán en el lugar que la autoridad municipal de la cabecera del Distrito Electoral haya señalado con anterioridad, y se constituirán en Junta Computadora de votos del mismo Distrito Electoral, nombrando al efecto un Presidente, un Vicepresidente, cuatro Secretarios y cuatro Escrutadores.

Constituída la mesa de la Junta Computadora, los presidentes de las casillas electorales harán entrega de los tres expedientes electorales que tienen en su poder, levantándose un inventario general de dichos expedientes".<sup>4</sup>

Lo antes reproducido, nos demuestra que las autoridades municipales eran las responsables de preparar los comicios, en tanto que, entre otras cosas, se encargaban de publicar el padrón, designar a los instaladores, mandar imprimir las boletas y designar el lugar donde deberían reunirse las juntas computadoras de votos.

Por su parte, la Ley para la Elección de Poderes Federales, del 1o. de julio de 1918, previó, tocante al tema de que se trata, en lo que al presente estudio importa, lo siguiente:

"Artículo 4. Para la formación y revisión de las listas electorales permanentes de que se habla en esta ley, funcionarán tres clases de Consejos: de Listas Electorales, de Distritos Electorales y Municipales.

Artículo 5. El Consejo de Listas Electorales se compondrá de nueve miembros propietarios con sus respectivos suplentes, que se renovarán en su totalidad cada dos años. El Consejo se formará por sorteos verificados entre los candidatos propuestos por los Ayuntamientos de cada Entidad Federativa, en proporción de un candidato propietario

---

<sup>4</sup> Ley Electoral, García Orozco, Antonio, op. cit. pp. 220-223.

y otro suplente por cada municipalidad. Las propuestas se mandarán oportunamente al de la capital respectiva y cuando se trate de Entidades que tengan nueve municipios o menos, cada Ayuntamiento propondrá por partes iguales tantos candidatos propietarios y suplentes cuantos sean necesarios para que el sorteo se verifique con un número mayor de nueve. El Ayuntamiento de la capital fijará dicho número.

El Consejo residirá en la capital del Distrito Federal o del Estado o Territorio a que corresponda; deberá quedar instalado dos meses después de que lo estén los Ayuntamientos correspondientes; y para ser miembro de él se requiere: ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos; no desempeñar ningún cargo o comisión oficial; saber leer y escribir y ser vecino de la capital en donde deba instalarse el Consejo.

Artículo 6. Los candidatos se reunirán en la casa municipal de la capital de cada Entidad Federativa, el día dado por el Presidente del Ayuntamiento del lugar en que deban reunirse; elegirán en escrutinio secreto, a pluralidad de votos un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, que constituirán la Mesa Directiva; y una vez instalada ésta, se depositarán en una ánfora los nombres de todos los candidatos propietarios, cuya lista será entregada por el Ayuntamiento correspondiente; y después se extraerán de la ánfora nueve nombres, que serán los de los miembros propietarios del Consejo, en igual forma se repetirá el sorteo con los nombres de los suplentes para designar éstos.

Una vez instalado el Consejo, se levantará acta por triplicado, archivándose un ejemplar y mandándose los otros dos a los Poderes legislativo y Ejecutivo de la Entidad Federativa correspondiente.

Artículo 7. Son atribuciones del Consejo de Lista Electoral, las siguientes:

- I. Inspeccionar y dirigir los servicios que se refieran a las listas electorales;
- II. Conservar los ejemplares impresos de las listas definitivas;
- III. Obrar en sentido de que estas últimas se perfeccionen y completen;
- IV. Consignar a las autoridades competentes las quejas que reciba, así como también acusar ante quien corresponda a los violadores de esta ley;
- V. Dar cuenta al Congreso respectivo cada vez que deba modificarse la división

de los distritos electorales, expresando las causas que motivan esa determinación;

VI. Las demás que le confiera esta ley.

Artículo 8. Los Consejos de Distrito Electoral estarán formados por el Presidente Municipal de la cabecera del distrito electoral y por dos de los competidores que hubiere tenido en las elecciones; a falta de éstos, se recurrirá a los ex-Presidentes Municipales menos antiguos y por cuatro ciudadanos designados por insaculación, dentro de los ocho días siguientes a la toma de posesión de los Ayuntamientos. Al efecto, el Presidente Municipal y sus dos competidores o ex-presidentes Municipales, en sesión pública del Ayuntamiento, mezclarán en una ánfora los números que correspondan en la lista electoral a los ciudadanos de la cabecera del distrito electoral que sepan leer y escribir, que no tengan empleo o comisión de la municipalidad o de los Ejecutivos Federal o local correspondiente; extraerán primero cuatro números para los propietarios y después otros seis para los suplentes. Se levantará el acta respectiva y se comunicará al Consejo de Lista Electoral y a los electos su designación, pudiendo concurrir al acto los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes registrados, para lo que se les citará oportunamente.

Artículo 9. Los Consejos Municipales se formarán bajo la presidencia del Síndico del Ayuntamiento o de quien haga sus veces, con dos de los competidores que hubiere tenido en las elecciones; a falta de éstos, con los que hubieren sido Síndicos en los años inmediatos anteriores, y con cuatro ciudadanos de la municipalidad, designados en forma análoga a la establecida en el artículo anterior, insaculándose, además, seis ciudadanos para suplentes y levantándose el acta correspondiente, con la intervención de los representantes de los partidos o candidatos independientes registrados que concurren al acto y dándose aviso al Consejo de Lista Electoral y de Distrito.

Artículo 11. En las Municipalidades que comprendan dos o más distritos electorales, no habrá Consejo Municipal. Los Consejos de Distrito se constituirán de la siguiente manera: El Consejo del primer Distrito Electoral, en la forma que establece el artículo 8. Los Consejos de los demás Distritos Electorales, en su totalidad de siete miembros y suplentes respectivos, por insaculación de los ciudadanos inscritos en el

padrón electoral del Distrito respectivo, hecha por el Ayuntamiento de la Municipalidad, en sesión pública, con asistencia de los representantes de los partidos políticos, si concurrieren.

En el caso previsto en este artículo, los Consejos de Distrito desempeñarán, en todo lo que sea factible, además de sus funciones propias, las que esta ley señala para los Consejos Municipales.

Artículo 27. El primer domingo de junio, el Ayuntamiento de cada Municipalidad mandará publicar la lista electoral de su jurisdicción, expresando el número de las casillas y la ubicación de cada una.

En los Municipios que comprendan varios distritos electorales, la lista electoral se clasificará por distritos y secciones, expresando en ella claramente, los nombres de los ciudadanos que integren el Consejo de Lista Electoral y cada uno de los de Distrito, así como también el lugar en que éstos ejerzan sus funciones.

Los Presidentes Municipales de la Capital del Estado, Distrito Federal o Territorios, publicarán avisos de quedar abiertos los registros de candidatos para Diputados, Senadores y Presidente de la República. Los Presidentes de cabeceras de Distritos Electorales, harán igual publicación de haberse abierto el registro para candidatos a diputados. El registro estará abierto por quince días contados desde la fecha de la publicación, recordándose en el aviso a los ciudadanos el deber que tienen de tomar parte activa en las elecciones y las penas en que incurran los remisos, así como la obligación que impone a los votantes el artículo 20 de la ley.

Los Presidentes Municipales, dentro de las veinticuatro horas siguientes al registro, transcribirán por la vía más rápida a todos los Municipios a que corresponda, los nombres y colores registrados.

Artículo 30. El tercer domingo de junio, el Ayuntamiento de cada Municipalidad publicará de nuevo la lista de las casillas electorales de su jurisdicción y de los lugares donde deben instalarse, agregando el nombre de un instalador propietario y de un suplente para cada una de ellas, los que serán nombrados por el propio Ayuntamiento.

También se publicará en el mismo día el aviso de quedar cerrado el registro de

candidatos para Diputados y Senadores y para Presidente de la República.

Artículo 32. Dentro de los tres días siguientes al tercer domingo de junio, la presidencia Municipal mandará hacer las boletas para la votación; éstas serán en número igual al de los electores, cuyo derecho esté reconocido, y de un cincuenta por ciento más por las que se inutilicen. Estas se ajustarán al modelo "B", para lo cual cada candidatura será registrada con un color o combinación de colores que no podrá corresponder a dos o más.

Artículo 34. Tres días antes de la elección, deberán estar listas en la Presidencia Municipal las boletas que se designen para la votación, selladas con el sello del Ayuntamiento para que sean firmadas o selladas por un representante de cada partido político o candidato debidamente registrado que quiera ejercer derecho (sic). Las personas que hubieren intervenido en esta operación, tienen derecho a que se les expida constancia escrita del número de boletas marcadas o selladas.

La infracción de las disposiciones contenidas en este precepto se castigará con multa de treinta a trescientos pesos.

El juez del lugar es el competente para conocer de las infracciones a que se refieren este artículo y el anterior. Si en la época que señala este precepto no estuvieran listas las boletas en la Presidencia Municipal, la forma o resello se podrá hacer en la casilla electoral antes de que principie la elección, sin perjuicio de la aplicación de las penas por la omisión.

Artículo 80. El jueves siguiente a la fecha de la elección para Diputados y Senadores y Presidente de la República, en su caso, se reunirán los presidentes de las casillas de cada Distrito Electoral, en la cabecera del mismo, a las nueve de la mañana. El Presidente Municipal de esa cabecera designará el lugar en donde deba instalarse la Junta, que en ningún caso podrá instalarse en los salones municipales.

Artículo 81. Ya en el lugar designado, asumirá la Presidencia de la Junta el Presidente de la primera casilla electoral de la cabecera, y nombrará dos secretarios y dos escrutadores de entre los presentes, para que lo auxilién en la elección que se hará de la Mesa de la Junta.

Inmediatamente se hará un registro de los presidentes para ver si están presentes cuando menos la mitad más uno de los que resultaron electos; sólo con este quórum, el Presidente de la Junta mandará llamar a los faltistas, apercibiéndolos de la pena correspondiente, y citará a sesión para esa misma tarde, y si tampoco hubiere quórum, repetirá la citación en los días subsiguientes hasta que se instale la Junta Computadora.

Cuando haya quórum se procederá a elegir en escrutinio secreto, por mayoría de votos, un Presidente, un Vicepresidente, cuatro Secretarios y cuatro escrutadores.

Los candidatos o representantes que hagan indicaciones o recomendaciones en favor o en contra de algún candidato a la Mesa, serán expulsados del local de la Junta; pero se aceptará a algún otro representante del mismo partido o candidato que se presente en lugar del expulsado".<sup>5</sup>

De las disposiciones objeto de la anterior reproducción, se puede observar que, para la elaboración y verificación de las listas electorales, funcionaban tres clases de Consejos —de Listas Electorales, de Distritos Electorales y Municipales—, en cuya integración intervenían las autoridades municipales, pues, respecto de los Consejos de Listas Electorales, los Ayuntamientos proponían a los candidatos a integrarlos, los cuales tenían que reunirse para elegir a la mesa directiva en la casa municipal de la capital de cada Entidad Federativa, en la fecha señalada por el primer edil. Luego, los Consejos de Distrito Electoral se integraban con el primer regidor de la población que fuese la cabecera del distrito electoral, dos de los competidores que hubiere tenido en las elecciones y por cuatro ciudadanos designados por insaculación. Por último, los Consejos Municipales se conformaban bajo la presidencia del Síndico del Ayuntamiento o quien

---

<sup>5</sup> Ley para la Elección de Poderes Federales, García Orozco, Antonio, op. cit. pp. 225 - 233.

hiciera sus veces, con los competidores que hubiere tenido en las elecciones y con cuatro ciudadanos designados por insaculación. Además, los Presidentes Municipales de la capital del Estado, publicaban los avisos de quedar abiertos los registros de candidatos y mandaban elaborar las boletas para la votación, las cuales deberían estar listas tres días antes de la elección en la Presidencia Municipal, grabadas con el sello de la Alcaldía. Por su parte, los Ayuntamientos en cada municipio, señalaban el número de casillas que funcionarían durante la jornada electoral y la ubicación de las mismas.

Como es fácil observar, el ordenamiento en comento reitera que la organización de las elecciones federales recaía, esencialmente, en los órganos municipales.

Por otra parte, los decretos expedidos el 21 de diciembre de 1921, 19 de noviembre de 1931, 29 de diciembre de 1941 y 22 de diciembre de 1942, que introdujeron diversas reformas a la mencionada Ley para la Elección de Poderes Federales, no gestaron ningún cambio sustancial respecto del proceso para elegir a los integrantes del Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal, pues las autoridades municipales continuaron siendo, básicamente, las encargadas de organizar los comicios federales.

Fue hasta 1946, al emitirse la Ley Electoral Federal —publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de dicho año—, cuando se concibió por primera ocasión a un organismo electoral a nivel nacional,<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> García García, Raymundo, *op. cit.* p. 348.

el cual se denominó Comisión Federal de Vigilancia Electoral, mismo que, de conformidad con el artículo sexto,<sup>7</sup> tuvo a su cargo la vigilancia del proceso electoral en la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; sin embargo, cabe decir que, en realidad, no sólo cuidaba los procesos comiciales, sino que, se encargaba de la organización de éstos, junto con las Comisiones Locales Electorales y los Comités Electorales Distritales (sobre los cuales más adelante se hablará).

Al entrar en vigor dicha ley, se inició la ruta hacia la modernización de los procesos electorales federales, pues la organización de éstos dejó de ser competencia de los gobiernos locales y de los Ayuntamientos, pasando a ser de un organismo creado exclusivamente para tal efecto.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se conformó originalmente de la manera siguiente: Dos comisionados del Poder Ejecutivo —el Secretario de Gobernación, quien presidía a la Comisión y otro miembro del Gabinete—; dos comisionados del Poder Legislativo —un Senador y un Diputado, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente—; dos comisionados de los partidos nacionales, propuestos de común acuerdo entre todos ellos, y a falta de convenio, los comisionados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo los designaban dentro de los partidos más importantes que actuaban en el país, con ideología o programa diverso y que no sostuvieran las mismas candidaturas; y un secretario, que era designado por la Comisión Federal de Vigilancia

---

<sup>7</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 6, p. 243.

Electoral, cuyo nombramiento debería recaer en el Notario Público más antiguo de los autorizados para ejercer en la ciudad de México, y en caso de impedimento de éste, a juicio de la Comisión, fungiría el que le siguiera en orden de antigüedad.<sup>8</sup>

La legislación de mérito dispuso que el desarrollo del proceso electoral para la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, sería dirigido en los Estados, Distrito Federal y Territorios,<sup>9</sup> por diversos organismos electorales identificados como Comisiones Locales Electorales y Comités Electorales Distritales.<sup>10</sup> Las Comisiones Locales Electorales funcionaban en cada una de las capitales de los Estados, Distrito y Territorios Federales;<sup>11</sup> y en cada uno de los Distritos en que se dividía el país, se designaba un Comité Electoral Distrital.<sup>12</sup> Sin embargo, la ley omitió fijar el lapso en el cual funcionarían tales entes electorales, aunque en la práctica sólo lo hacían durante los procesos electorales.

El 21 de febrero de 1949 se reformó la Ley Electoral Federal, para, entre otras cosas, aclarar que el Presidente de la República nombraría al otro miembro del Gabinete, que, junto con el Secretario de Gobernación,

---

<sup>8</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 7, p. 243.

<sup>9</sup> Cabe recordar que hasta 1974, al reformarse el artículo 43 constitucional, los Territorios Federales de Baja California y Quintana Roo, pasaron a ser Estados de la Federación.

<sup>10</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 11, p. 243.

<sup>11</sup> Idem. artículo 7, p. 243.

<sup>12</sup> Idem. artículo 15, p. 244.

actuarían como comisionados del Poder Ejecutivo ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; asimismo, se estableció que el Notario Público que fungiría como Secretario, sería designado por dicha Comisión de entre aquéllos que tuvieran más de 10 años de ejercicio en la ciudad de México; también se dispuso que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las Comisiones Locales Electorales y los Comités Electorales Distritales, se renovarían cada tres años; las dos primeras entraban en funciones antes de los días 5 de noviembre y 4 de diciembre, respectivamente, del año inmediato anterior al en que se verificaban las elecciones federales y la tercera, antes del 5 de enero del año de tales elecciones.<sup>13</sup>

De conformidad con el artículo 8 de la ley en comento,<sup>14</sup> la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, en el ámbito de su competencia, tuvo, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Expedir el Reglamento para su propio funcionamiento y el de las Comisiones Locales Electorales y Comités Electorales Distritales;
- b) Convocar a los partidos políticos para que, de común acuerdo, propusieran al personal que debería integrar las Comisiones Locales Electorales, nombrar a los ciudadanos propuestos y, en caso de desacuerdo entre los institutos políticos, hacer las designaciones conforme lo establecía la Ley;
- c) Resolver sobre las inconformidades que presentaren los partidos

---

<sup>13</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 6, 7, 10 y 11, pp. 253-254.

<sup>14</sup> Idem. artículo 8, pp. 253 - 254.

políticos, respecto de la elección de los integrantes de los Comités Electorales Distritales;

- d) Investigar, por los medios legales que se consideraran convenientes, cualquier acto que guardara relación con el proceso electoral;
- e) Entregar, antes del quince de mayo del año de la jornada electoral federal, a cada una de las Comisiones Locales, las listas nominales de electores de las localidades correspondientes al Estado de su respectiva jurisdicción.

Las Comisiones Locales Electorales se integraban de la siguiente manera:

a) Tres ciudadanos que reunieran los siguientes requisitos: Tener pleno uso de sus derechos políticos; ser residentes de la entidad respectiva; tener modo honesto de vivir; no desempeñar cargo o empleo público; ser de reconocida probidad; y contar con una cultura basta para el desempeño de sus funciones.

b) Dos comisionados de los partidos políticos; para ello, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral convocaba oportunamente a los partidos en cada elección, para que, de común acuerdo, propusieran a quienes debían integrarlos; si no coincidían, la referida Comisión Federal hacía la designación y señalaba a los dos institutos políticos que debían enviar comisionados, procurando que fueran los partidos más importantes, con ideología y programas diversos y que no tuvieran candidatos en común, en la inteligencia que las personas nombradas tendrían que cumplir con los

requisitos exigidos para los tres ciudadanos a que se refiere el inciso a).

c) Un secretario, que era designado por la Comisión Local, de entre los Notarios Públicos de la capital de la Entidad respectiva, con más de un año de ejercicio.<sup>15</sup>

Al Presidente de la Comisión Local Electoral, lo nombraba la Comisión Federal de Vigilancia Electoral de entre los ciudadanos que la conformaban.<sup>16</sup>

Los Comités Electorales Distritales, se integraban de la siguiente forma:

a) Dos comisionados de los institutos políticos, propuestos de común acuerdo entre éstos; si no lo lograban, la Comisión Local Electoral designaba y decidía que partidos enviaban a sus delegados, procurando que fueran los más importantes de la circunscripción, de ideología y programas diversos, y que no tuvieran candidaturas en común; comisionados que, debían reunir los mismos requisitos que los tres ciudadanos a que se refiere el inciso b).

b) Tres personas residentes del Distrito respectivo, que tendrían que llenar las siguientes cualidades: Tener el ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos; ser de reconocida probidad; no desempeñar ningún cargo oficial; contar con un modo honesto de vivir; y, tener bastantes

---

<sup>15</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 11 y 12, p. 254.

<sup>16</sup> Idem. artículo 11, p. 254.

conocimientos para el ejercicio de sus funciones.<sup>17</sup>

Los Comités Electorales Distritales residían en la cabecera del Distrito Electoral respectivo y eran presididos por la persona que señalaba la Comisión Local Electoral de la circunscripción;<sup>18</sup> estos Comités Electorales Distritales designaban, previa ratificación de la mencionada Comisión, a los auxiliares necesarios en cada municipio o delegación de su adscripción para que colaboraran en la preparación y desarrollo de los comicios.<sup>19</sup>

El 4 de diciembre de 1951, se promulgó una nueva Ley Electoral Federal, la cual estableció, en su artículo 8,<sup>20</sup> lo siguiente: "Artículo 8. Los organismos que tienen a su cargo la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral, en los términos de esta ley, son los siguientes: I.- Comisión Federal Electoral; II.- Comisiones Locales Electorales; III.- Comités Distritales Electorales; IV.- Mesa Directiva de las casillas, y V.- Registro Nacional de Electores". Advirtiéndose del precepto trasunto, que el legislador creó un organismo —Comisión Federal Electoral—, que junto con las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales, las mesas directivas de casilla y el Registro Nacional de Electores, eran los nuevos entes encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. La Comisión Federal Electoral iniciaba sus funciones el 31 de octubre del año inmediato al en que debían efectuarse

---

<sup>17</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 15 y 16, p. 254.

<sup>18</sup> Idem. artículo 15, p. 254.

<sup>19</sup> Idem. artículo 18, p. 254.

<sup>20</sup> Idem. p. 262.

elecciones federales ordinarias;<sup>21</sup> las Comisiones Locales Electorales el día 10 de diciembre, también del año anterior a los comicios,<sup>22</sup> y los Comités Distritales Electorales, antes del 10 de enero del año en que se celebraban aquéllos.<sup>23</sup> Cabe decir que, tanto el Registro Nacional de Electores como las mesas directivas de casilla, no eran propiamente responsables de la organización de los comicios, en virtud de que, el organismo citado en primer término dependía de la Comisión Federal Electoral, y las mesas directivas de casilla sólo funcionaban durante el día de la jornada electoral.

La ley estableció que la Comisión Federal Electoral se integraría por un sólo comisionado del Poder Ejecutivo, que seguía siendo el Secretario de Gobernación; dos comisionados del Poder Legislativo: un Diputado y un Senador, designados por sus respectivas cámaras, o, en su caso, por la comisión permanente; y tres comisionados de los partidos políticos.<sup>24</sup> Fungiría como Presidente, el Secretario de Gobernación y como Secretario, el Notario que se hubiere designado de entre los que tenían más de diez años en ejercicio en la ciudad de México.

Aunque la legislación electoral omitió definir a la Comisión Federal Electoral, precisó sus atribuciones, que, entre otras, fueron las siguientes:

---

<sup>21</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 11, p. 262.

<sup>22</sup> Idem. artículo 15, p. 263.

<sup>23</sup> Idem. artículo 20, pp. 263 - 264.

<sup>24</sup> Idem. artículo 9, p. 262.

- a) Expedir su Reglamento, así como el de las Comisiones Locales y Distritales Electorales y del Registro Nacional de Electores;
- b) Disponer la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Electores, así como vigilar los trabajos que le fueran encomendados a éste;
- c) Intervenir en la preparación y desarrollo del proceso electoral, cuidando que los organismos correspondientes se instalaran y que su funcionamiento fuera eficaz;
- d) Designar a los ciudadanos que integrarían las Comisiones Locales y Distritales Electorales;
- e) Resolver las consultas y controversias formuladas por los ciudadanos o los partidos políticos, respecto del funcionamiento de los demás organismos electorales o sobre asuntos de su competencia;
- f) Hacer la división del territorio nacional en distritos electorales, publicitándola antes del 15 de diciembre del año anterior al de las elecciones; dicha división se efectuaba con base al último censo general de población.<sup>25</sup>

Las Comisiones Locales Electorales variaron su conformación, toda vez que sus integrantes tuvieron entonces sus respectivos suplentes y los partidos políticos nacionales pudieron nombrar un representante propietario y un suplente ante cada Comisión Local. Asimismo, desapareció la figura del Notario Público de la entidad, que venía fungiendo como Secretario, ya

---

<sup>25</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 12, pp. 262 - 263.

que, a partir de la reforma, aquél era elegido de entre los integrantes de la Comisión Local.<sup>26</sup>

Los representantes de los institutos políticos tenían derecho a concurrir a todas las sesiones de la Comisión Local Electoral, ante las cuales estuvieran registrados, participando con voz pero sin voto.<sup>27</sup>

Los Comités Distritales Electorales se conformaban por tres miembros propietarios y tres suplentes, designados por la Comisión Federal Electoral, a propuesta de las Comisiones Locales Electorales. Igualmente, los partidos políticos podían acreditar un representante propietario y un suplente, con voz pero sin voto.<sup>28</sup>

Posteriormente, a través de decreto del 7 de enero de 1954, expedido por el Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortínez, se reformaron diversos artículos de la Ley Electoral Federal. Una de las reformas consistió en aclarar que quienes conformarían las Comisiones Locales y los Comités Distritales, serían quienes hayan sido nombrados propietarios y sólo en caso de ausencia de éstos, actuarían los suplentes; consecuentemente, también se precisó que en dichos organismos por cada elemento propietario, se designaría un suplente.

---

<sup>26</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 17, p. 263.

<sup>27</sup> Idem. artículo 12, pp. 262-263.

<sup>28</sup> Idem. artículo 20, p. 263.

Tiempo después, siendo Presidente de la República Adolfo López Mateos, por decreto de fecha 28 de diciembre de 1963, la Ley Electoral Federal fue nuevamente modificada, estableciéndose, en lo que aquí interesa, que si los partidos políticos, dentro del término fijado para ello, no se pusieren de acuerdo para proponer a los que debían designar comisionados para integrar la Comisión Federal Electoral, los representantes de los poderes —legislativo y ejecutivo—, señalarían a los institutos políticos que enviarían delegados al seno de la Comisión, cuidando que dichos partidos fuesen los más importantes de los que actuaban en el país, de acuerdo con los resultados de la última elección, de ideología o programas diversos.<sup>29</sup>

Si bien la pluricitada Ley Electoral Federal había sido reformada mediante decreto del 29 de enero de 1960, dicha enmienda no incluyó ningún aspecto relativo a los organismos electorales.

El 5 de enero de 1973, fue expedida por el titular del Ejecutivo Federal, Luis Echeverría Álvarez, una nueva legislación electoral: la Ley Federal Electoral, la cual entró en vigor el mismo día de su publicación;<sup>30</sup> ésta, en su artículo 41,<sup>31</sup> determinó que los partidos políticos, los ciudadanos y el Estado, serían corresponsables de la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral federal, integrando los órganos siguientes: I.- Comisión Federal Electoral; II.- Comisiones Locales Electorales; III.- Comités Distritales Electorales; y IV.- Mesas Directivas de Casilla.

---

<sup>29</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 11, p. 277.

<sup>30</sup> Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, op. cit. nota 1 del capítulo I, p. 34.

<sup>31</sup> Ley Federal Electoral, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 41, p. 283.

Como puede advertirse, a partir de esta nueva reforma, el Registro Nacional de Electores dejó de ser considerado como uno de los entes responsables de la organización de los comicios; y las Comisiones, Federal y Locales Electorales, seguían siendo los entes a quienes incumbía dicha tarea, pues las mesas directivas de casilla, aunque la ley señalaba que tenían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las secciones en que se dividían los distritos electorales para la recepción del sufragio,<sup>32</sup> su función se concretaba al día de la jornada electoral.

Por su parte, la Comisión Federal Electoral fue definida como un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en todo el país. Se conformaba por un comisionado del Poder Ejecutivo, que era el Secretario de Gobernación, quien además fungía como Presidente, dos comisionados del Poder Legislativo (un Diputado y un Senador), y, finalmente, por un comisionado por cada partido político.<sup>33</sup> Cabe hacer mención que, no obstante que por primera vez la ley le atribuyó a un órgano electoral el carácter de permanente, el precepto 47 de la propia legislación en comento,<sup>34</sup> estableció que la Comisión Federal Electoral entraría en receso el primero de diciembre del año de la elección ordinaria, quedando en funciones únicamente su Presidente; con lo que, la permanencia del ente responsable de organizar las elecciones, quedó en el

---

<sup>32</sup> Ley Electoral, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 68, p. 286.

<sup>33</sup> Idem. artículos 42 y 43, p. 283.

<sup>34</sup> Idem. artículo 41, p. 284.

membrete, ya que se encontraba impedido para laborar ininterrumpidamente durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales, en tanto que, la propia norma preveía la fecha en que debería suspender sus labores.

Este ordenamiento electoral otorgó a cada uno de los partidos políticos, el derecho de nombrar un comisionado con voz y voto ante la Comisión Federal Electoral, así como en el seno de las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales.<sup>35</sup>

Se indicó que las Comisiones Locales Electorales eran organismos de carácter permanente, responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de las entidades respecto de las cuales ejercían su jurisdicción; estaban constituidas por tres comisionados designados por la Comisión Federal Electoral y por un representante por cada partido político, con voz y voto.<sup>36</sup>

Por su parte, los Comités Distritales Electorales, de acuerdo con la ley, eran los órganos permanentes, a quienes se les encomendaba la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus circunscripciones.

Es dable dejar aclarado que, no obstante que la ley les atribuyó, tanto

---

<sup>35</sup> Ley Federal Electoral, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 29, p. 282.

<sup>36</sup> Idem. artículos 29 y 52, pp. 282-284.

a las Comisiones Locales Electorales como a los Comités Distritales Electorales el carácter de permanentes, los artículos 56 y 65,<sup>37</sup> respectivamente, dispusieron que ambos organismos entrarían en receso el primero de diciembre del año de la elección ordinaria, por lo que, al igual que la Comisión Federal Electoral, en la práctica su trabajo no era ininterrumpido, en tanto que, suspendían sus labores a finales del año de la elección.

Ulteriormente, en diciembre de 1977, se emitió un nuevo ordenamiento electoral: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; esta nueva legislación, reiteró la corresponsabilidad del Estado, los ciudadanos y los partidos políticos, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. La Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las mesas directivas de casilla, continuaron siendo los encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, aunque en realidad eran los tres primeros en quienes recaía la responsabilidad de organizar los comicios, en tanto que, las mesas directivas de casilla sólo tenían a su cargo la recepción, escrutinio y computo de los sufragios en las secciones en que se dividían los trescientos distritos electorales uninominales de la República.

Dichos organismos tuvieron prácticamente la misma estructura y atribuciones que les había conferido la ley anterior; la Comisión Federal Electoral, incluyó un representante de cada instituto político con registro

---

<sup>37</sup> Ley Federal Electoral, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 56 y 65 p. 285.

condicionado, con voz pero sin voto, además de que se implantó la figura del Secretario Técnico, cuya misión era ejercer "las funciones que la propia Comisión le señale".<sup>38</sup>

Las Comisiones Locales Electorales ahora eran compuestas por cuatro comisionados, designados por la Comisión Federal Electoral mediante insaculación de la lista que al efecto proponía el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales.<sup>39</sup>

Los Comités Distritales Electorales funcionaban en cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales en que se dividió a la República; estaban constituidos por cuatro comisionados nombrados por la Comisión Federal Electoral mediante un proceso igual a aquél mediante el cual se nombraban a los delegados de las Comisiones Locales Electorales y por un comisionado de cada uno de los partidos.<sup>40</sup>

Cabe mencionar que, a pesar de que en la nueva ley electoral ya no se dijo expresamente que los organismos electorales antes referidos entrarían en receso, interpretando a contrario sensu los artículos 80, 85 y 92, es factible concluir que aquéllos no funcionaban permanentemente.

---

<sup>38</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 78, p. 302.

<sup>39</sup> *Idem.* artículo 86, p. 303.

<sup>40</sup> *Idem.* artículo 98, p. 304.

En efecto, tales preceptos son del tenor siguiente: "Artículo 80. La Comisión Federal Electoral se reunirá dentro de los primeros diez días del mes de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, con el objeto de preparar el proceso electoral. A partir de esa fecha y hasta la culminación de los comicios, la Comisión sesionará, por lo menos, dos veces al mes. Concluido el proceso electoral se reunirá cuando sea convocada por su Presidente... Artículo 85. En cada una de las capitales de las entidades federativas funcionará una Comisión Local Electoral que a más tardar en la primera semana de noviembre del año anterior a la elección ordinaria, se reunirá con el objeto de preparar el proceso electoral. A partir de esa fecha y hasta el término de los comicios, la comisión sesionará, por lo menos, dos veces al mes. Concluido el proceso electoral se reunirá cuando sea convocada... Artículo 92. A más tardar, en la primera semana de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria, los Comités Distritales Electorales iniciarán sus sesiones y actividades regulares. A partir de esa fecha y hasta el término de los comicios, sesionarán por lo menos dos veces al mes. Concluido el proceso electoral se reunirán cuando para ello sean convocados".<sup>41</sup> O sea que, si a partir de determinada fecha los entes en cuestión tenían que reunirse por lo menos dos veces al mes para preparar el proceso electoral, y concluido éste, lo harían sólo cuando fuesen convocados, es posible inferir que, las pluricitadas autoridades no laboraban permanentemente, pues durante el tiempo que transcurría entre dos procesos electorales, ninguna obligación tenían de sesionar; habida cuenta que, si bien la ley preveía la posibilidad de ser convocados para reunirse durante tal lapso, en la práctica tal supuesto no ocurría.

La citada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos

---

<sup>41</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 80, 85, 92, pp. 302-304.

Electoral fue reformada el 6 de enero de 1982. Se puede decir que en esta enmienda sólo hubo dos cambios que se relacionaron con los organismos electorales. El primero consistió en otorgar a los partidos políticos el derecho a nombrar un representante propietario y su suplente ante las mesas directivas de casilla; el segundo se refirió a la facultad que se dio a la Comisión Federal Electoral, para registrar las constancias de mayoría expedidas por los Comités Distritales Electorales, a los ciudadanos que hubiesen obtenido la mayoría de votos en los distritos electorales uninominales.

Tiempo después, en febrero de 1987, fue expedido el Código Federal Electoral, el cual mantuvo prácticamente la misma estructura respecto de las autoridades encargadas de la organización y desarrollo de los procesos electorales federales, pues continuaron facultadas para ello, la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las mesas directivas de casilla.<sup>42</sup>

Y aunque a los tres primeros organismos la ley les continuó atribuyendo el carácter de permanentes, la interpretación de los artículos 167, 177 y 188,<sup>43</sup> redactados de la misma manera que los comentados preceptos 80, 85 y 92 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, nos permite arribar a la conclusión de que su labor no era continua, pues estaba supeditada a la época de proceso electoral federal.

---

<sup>42</sup> Código Federal Electoral, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 3, p. 321.

<sup>43</sup> Idem. artículos 167, 177, 188, pp. 335-338.

## 1.2 Creación del Instituto Federal Electoral

Con motivo de las controvertidas elecciones federales celebradas en 1988, las cuales, dicho sea de paso, se celebraron bajo la normatividad del ahora abrogado Código Federal Electoral, el Estado mexicano tuvo la necesidad de crear un nuevo mecanismo legal que contribuyera a despejar toda clase de dudas y escepticismos que solían surgir después de celebrados los comicios, así como propiciar una mayor participación de los partidos políticos y de los ciudadanos en la organización y vigilancia de los procesos electorales.

Por tal razón, el 13 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo de la ya desaparecida Comisión Federal Electoral, mediante el cual creó una comisión especial que tuvo a su cargo convocar a las organizaciones sociales, políticas y académicas, para realizar un foro nacional de consulta pública sobre reforma electoral, cuyas conclusiones fueron recogidas por una subcomisión de la cámara baja.<sup>44</sup>

En tal consulta se encontraron diversos puntos de coincidencia, entre los que destacan, en lo que aquí interesa:

a) La aceptación de que los responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral son los órganos del Estado, con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos.

---

<sup>44</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa, Cuarta Edición, 1994, Tomo II, p. 124.

b) La necesidad de crear un organismo público, dotado de autoridad, profesional y autónomo en sus decisiones, integrado con personal profesional y calificado.

c) La exigencia de establecer y propiciar la profesionalización de los organismos electorales.

d) El reconocimiento de que las funciones electorales, ejercidas de manera profesional, tendrían que ser remuneradas, salvo en los casos señalados en la ley.<sup>45</sup>

Dichas conclusiones pusieron de relieve que los representantes de los partidos políticos se encontraban inconformes con la organización electoral que hasta entonces prevalecía, ya que estimaban que ésta no había propiciado que el desempeño de las funciones electorales se hiciera con la especialización necesaria para la ejecución de las diversas actividades y operaciones electorales, pues había imperado la improvisación de los cuadros electorales, lo que obstaculizaba la configuración de un cuerpo permanente de funcionarios profesionales en la materia,<sup>46</sup> "así, a partir de entonces se comenzó a generalizar el convencimiento de que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos encargados de las elecciones, debían estar a cargo de personal calificado profesionalmente que proporcionara un servicio imparcial".<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, Segunda Edición, 1996, pp. 349-350.

<sup>46</sup> *Idem.* p. 349.

<sup>47</sup> *Ibidem.*

En esa tesitura, el 22 de junio de 1989, el titular del Ejecutivo Federal solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se sirviera convocar a un período extraordinario de sesiones con objeto de conocer, entre otros asuntos, las iniciativas de reforma a la legislación electoral que se presentaren de conformidad con el artículo 71 constitucional.

Instalado el período extraordinario —28 de agosto de 1989—, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, comenzó a sesionar a efecto de analizar y rendir dictamen respecto de las iniciativas que en materia político-electoral le fueron turnadas en su momento. Para tal fin, se creó una subcomisión que, una vez que las examinara, tendría la encomienda de la preparación del anteproyecto de dictamen respectivo.<sup>48</sup>

Es importante resaltar que, según se anotó en la iniciativa presentada por la citada Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, las deliberaciones ahí entabladas, permitieron establecer varios puntos de coincidencia entre los representantes de los diversos institutos políticos, a saber:

1. En el artículo 41 constitucional deberían contenerse las bases normativas que regirían las funciones electorales y a los organismos encargados de ejecutarlas.

---

<sup>48</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo II, pp. 125 y 135.

2. El proceso electoral tendría que ser una función estatal y pública.

3. Los responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral, serían los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos.

4. El organismo encargado de este proceso tendría que ser de carácter público, profesional, dotado de autoridad y autónomo en sus decisiones.

5. Los principios rectores de los procesos electorales deberían incluir la certeza, la imparcialidad y la objetividad, así como la publicidad de las sesiones de los organismos electorales, con las salvedades que señalara la ley.

6. El ente responsable de los procesos electorales, se integraría con personal profesional y calificado.

7. Las funciones electorales se remunerarían, excepto en los casos que señalara la ley.

8. La necesidad de encontrar un sistema confiable que proporcionara un padrón electoral cierto.<sup>49</sup>

En razón de lo anterior, esto es, ante la necesidad de crear una nueva

---

<sup>49</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo II, p. 137.

organización electoral, distinta a la que había prevalecido hasta entonces, en la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 16 de octubre de 1989, se dio lectura a la iniciativa para reformar y adicionar los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera; y derogar los artículos 17, 18 y 19 transitorios de nuestra Carta Magna;<sup>50</sup> iniciativa que, al ser aprobada en términos del artículo 135 constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, convirtiéndose en la base constitucional de un nuevo sistema normativo electoral, que regiría, a partir de entonces, la vida democrática en nuestro país.

En virtud de dicha reforma, el numeral 41 constitucional, en lo conducente, estableció que la organización de las elecciones federales era una función estatal que se ejercería por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, que debería ser realizada a través de un organismo público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, el cual, en el cumplimiento del quehacer jurídico que se le encomendaba, observaría los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, con lo que se creó el marco constitucional para la posterior creación del Instituto Federal Electoral. Es importante mencionar, dada la naturaleza del tema que aquí se trata, que en dicho marco constitucional nada se dijo tocante a la manera en que se regularían las relaciones laborales

---

<sup>50</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo II, p. 123.

entre tal ente y aquellas personas físicas que le prestaran servicios. Sin embargo, cabe decir que, el artículo quinto constitucional modificado, precisó que si bien las funciones electorales y censales eran gratuitas, deberían retribuirse aquéllas que se realizaran profesionalmente, en los términos precisados en la propia Constitución y sus leyes reglamentarias; creándose con dichos preceptos, la base constitucional para la creación de un servicio profesional electoral.

Como consecuencia de las comentadas enmiendas a nuestra Ley Fundamental, en mayo del mismo año, la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, creó una subcomisión de carácter pluripartidista que se encargó del análisis de las diferentes propuestas que sobre legislación ordinaria electoral federal presentaron los partidos políticos, con el propósito de reglamentar las disposiciones constitucionales de mérito. La mencionada Comisión se centró en el estudio de la iniciativa presentada por el Partido Revolucionario Institucional, a la que se le hicieron aproximadamente 200 reformas, siendo finalmente aprobada, por lo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.<sup>51</sup>

La nueva legislación electoral —denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales—, creó al Instituto Federal Electoral, definiéndolo como un organismo público, autónomo, de carácter

---

<sup>51</sup> Barquín Alvarez, Manuel, "El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones", en *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos*, Krieger, Emilio (Coordinador), Miguel Angel Porrúa, México, 1993, p. 111.

permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, responsable de la función estatal de organizar las elecciones federales —numerales 68 y 70 del citado ordenamiento—, el cual, a diferencia de los entes que le precedieron y que en realidad sólo funcionaban durante los procesos electorales federales, se constituyó como un órgano que laboraba ininterrumpidamente todos los años.

Lo expuesto nos permite concluir que, el Instituto Federal Electoral surgió como respuesta a la necesidad de dar credibilidad a los comicios, lo cual sólo se lograría contando con un organismo permanente, encargado de la organización de las elecciones federales, cuyas características impidieran que alguno de los actores políticos pudiera influir en las decisiones que tomara aquél.

En 1994, se modificó el precepto 41 constitucional y un total de 31 artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esta enmienda constitucional y legal, destacaron los siguientes aspectos:

1.- La función estatal de organizar las elecciones federales dejó de ser atribuida a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, correspondiendo ahora esa función directamente al Instituto Federal Electoral, en su carácter de organismo público autónomo; aunque se precisó que en la integración de éste, concurrirían dichos Poderes junto con los partidos políticos y los ciudadanos.

2.- Se conservó la estructura del Instituto Federal Electoral ideada en

FALTA PAGINA

No. **36**

partidos políticos, habida cuenta que, aquéllos tendrían voz, pero no voto.

Nuevamente, en 1996, fueron reformados, tanto el precepto 41 constitucional, como diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, destacando, en lo que concierne a la estructura del Instituto Federal Electoral, la no intervención del Poder Ejecutivo en la conformación de aquél —el consejero del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación), dejó de integrar el Consejo General—, con lo que se le otorgó una mayor independencia al citado Instituto; y si bien el Poder Legislativo mantuvo su participación en la integración de aquél, su intervención se volvió limitada, pues a sus representantes en el Consejo General se les otorgó voz pero no voto.

### **1.3 Estructura del Instituto Federal Electoral**

De conformidad con el segundo párrafo, de la base III, del artículo 41 constitucional, se puede decir que en la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, existen tres tipos de órganos claramente diferenciados:

- a) De Dirección
- b) Ejecutivos y Técnicos
- c) De Vigilancia

Los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, son "aquéllos

que se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos",<sup>53</sup> "tienen por objeto fundamental fijar los lineamientos o directrices de actuación del Instituto, así como emitir las resoluciones esenciales a los diversos ámbitos de su competencia".<sup>54</sup>

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General; los órganos desconcentrados de la misma naturaleza, son treinta y dos Consejos Locales —uno en cada Entidad Federativa—, y trescientos Consejos Distritales —uno en cada distrito electoral uninominal en que se divide el territorio nacional—. <sup>55</sup>

Cabe señalar que a diferencia del Consejo General, el cual funciona permanentemente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante los períodos electorales.<sup>56</sup>

El referido Consejo General, "es el órgano superior de dirección responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto".<sup>57</sup> Está formado

---

<sup>53</sup> Instituto Federal Electoral, ¿Que es el Instituto Federal Electoral?, obra inédita, sin fecha ni lugar de elaboración, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p.2.

<sup>54</sup> Galván Rivera, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, México, Mc Graw Hill, 1997, p. 35.

<sup>55</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, artículos 73, 105 y 116, pp. 80, 113 y 116.

<sup>56</sup> Idem. artículos 78, 102 y 113, pp. 80, 110 y 120.

<sup>57</sup> Idem. artículo 73, p. 80.

de la siguiente manera:

- a) Un consejero Presidente;
- b) Ocho consejeros electorales con voz y voto;
- c) Consejeros del Poder Legislativo (un consejero por cada grupo parlamentario con representación en el Congreso de la Unión), con voz pero sin voto;
- d) Representantes de los partidos políticos (uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal), con voz pero sin voto; y
- e) El Secretario Ejecutivo, también con voz pero sin voto.<sup>58</sup>

Los Consejos Locales se constituyen así:

- a) Un consejero Presidente, designado por el Consejo General, que a la vez fungirá como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local, con derecho a voz y voto;
- b) Seis consejeros electorales con derecho a voz y voto, nombrados por el Consejo General, a propuesta de su consejero Presidente y de los propios consejeros electorales;
- c) Un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales con reconocimiento legal, con voz pero sin voto;
- d) Un Secretario del Consejo Local, que será el vocal Secretario de la Junta Local correspondiente, con voz pero sin voto;
- e) Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de cada Junta Local, con

---

<sup>58</sup> Código Federal de Instituciones..., op. cit. artículo 74, pp. 80-81.

voz pero sin voto.<sup>59</sup>

Los Consejos Distritales se componen de:

- a) Un consejero Presidente, designado por el Consejo General, que a la vez fungirá como Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital atinente, con voz y voto;
- b) Seis consejeros electorales con derecho a voz y voto, nombrados por el Consejo Local a propuesta de su consejero Presidente y de los propios consejeros electorales;
- c) Un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales, con voz pero sin voto;
- d) El Secretario del Consejo Distrital, que será el Vocal Secretario de la Junta Distrital respectiva, con voz pero sin voto;
- e) Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de cada Junta Distrital, igualmente, con voz pero sin voto.<sup>60</sup>

Por otro lado, los órganos ejecutivos y técnicos son de carácter permanente, "están encargados de realizar las tareas administrativas, amén de las técnicas atribuidas al Instituto para el adecuado desarrollo integral de los correspondientes procedimientos electorales, desde su preparación hasta su calificación".<sup>61</sup>

Dentro de esta categoría encontramos a la Junta General Ejecutiva,

---

<sup>59</sup> Código Federal de Instituciones..., op. cit. artículo 102, pp. 110-112.

<sup>60</sup> Idem. artículo 113, pp. 120-122.

<sup>61</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit. p. 35.

considerada como el ente operativo superior y a la Secretaría Ejecutiva. Los órganos desconcentrados son 32 Juntas Locales Ejecutivas, una por cada Entidad Federativa y 300 Juntas Distritales Ejecutivas, una por cada distrito electoral uninominal.

La Junta General Ejecutiva, es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía del Instituto, encargado, principalmente, de fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos que rigen a los órganos técnicos del Instituto Federal Electoral. Está presidida por el Presidente del Consejo General, quien la integra junto con el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.<sup>62</sup> El Secretario Ejecutivo "coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto".<sup>63</sup>

Las Juntas Locales Ejecutivas "son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa";<sup>64</sup> se constituyen con el Vocal Ejecutivo (quien la preside) y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación

---

<sup>62</sup> Código Federal de Instituciones..., op. cit. artículo 85, p. 94.

<sup>63</sup> Idem. artículo 87, p. 96.

<sup>64</sup> Instituto Federal Electoral, ¿Qué es..., op.cit. p. 8.

Electoral y de Educación Cívica y el Vocal Secretario.<sup>65</sup>

Las Juntas Distritales Ejecutivas "son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales";<sup>66</sup> están formadas por el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario.<sup>67</sup>

Los órganos de vigilancia son "entes colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores, para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral, y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia".<sup>68</sup> Éstos, de acuerdo con el artículo 41, base III, párrafo 2, constitucional, se conforman mayoritariamente por representantes de los partidos políticos;<sup>69</sup> así, la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, se integra con el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; un secretario designado por el Presidente de la Comisión, el cual es escogido de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral; y un representante propietario y un

---

<sup>65</sup> Código Federal de Instituciones..., op. cit., artículo 99, p. 108.

<sup>66</sup> Instituto Federal Electoral, ¿Qué es..., op. cit. pp. 8-9.

<sup>67</sup> Código Federal de Instituciones..., op. cit. artículo 109, pp. 117-118.

<sup>68</sup> Instituto Federal Electoral, ¿Qué es..., op. cit. p. 8.

<sup>69</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p. 46.

suplente por cada partido político nacional legalmente constituido y registrado.<sup>70</sup>

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del Instituto, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada Entidad Federativa y en el Distrito Federal, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales. Por disposición de los numerales 101, párrafo 2, 111 párrafo 2 y 165 párrafo 1, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia, están organizadas de una manera similar a la Nacional, con excepción del representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, además de que, el lugar del Director Ejecutivo lo ocupa el correspondiente Vocal del Registro Federal de Electores.<sup>71</sup>

Para una mayor ilustración, a continuación se mostrará un cuadro con la estructura del Instituto Federal Electoral:

---

<sup>70</sup> Código Federal de Instituciones..., op. cit. artículo 92, pp. 100-102, 155.

<sup>71</sup> Idem. artículo 92, pp. 100-102, 155.

**ESTRUCTURA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

<b>NIVEL</b>	<b>ÓRGANOS DE DIRECCIÓN</b>	<b>ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS</b>	<b>ÓRGANOS DE VIGILANCIA</b>
<b>NACIONAL</b>	<b>CONSEJO GENERAL</b>	<b>JUNTA GENERAL EJECUTIVA</b>	<b>COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA</b>
	<b>INTEGRACIÓN</b> Presidente del Consejo. Ocho Consejeros Electorales. Dos Consejeros del Poder Legislativo (con derecho a voz). Secretario Ejecutivo (con derecho a voz).	<b>INTEGRACIÓN</b> Presidente del Consejo. Secretario Ejecutivo. Directores Ejecutivos: Del Registro Federal de Electores. De Prerrogativas y Partidos Políticos. De Organización Electoral. Del Servicio Profesional Electoral. De Capacitación Electoral y Educación Cívica. De Administración.	<b>INTEGRACIÓN</b> Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien funge como Presidente. Un Secretario, designado por el Presidente. Un Representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Un representante por cada partido político nacional.
<b>LOCAL</b>	<b>CONSEJO LOCAL</b>	<b>JUNTA LOCAL EJECUTIVA</b>	<b>COMISIÓN LOCAL DE VIGILANCIA</b>
	<b>INTEGRACIÓN</b> Consejero Presidente, que a la vez funge como Vocal Ejecutivo. Vocal Secretario (con derecho de voz). Seis Consejeros Electorales. Un representante por cada partido político nacional (únicamente con derecho a voz).	<b>INTEGRACIÓN</b> Vocal Ejecutivo, quien preside la Junta. Vocal Secretario. Los Vocales: de Organización Electoral. del Registro Federal de Electores. de Capacitación Electoral y Educación Cívica.	<b>INTEGRACIÓN</b> Vocal Local del Registro Federal de Electores, quien funge como Presidente. Un Secretario, designado por el Presidente. Un representante por cada partido político nacional.
<b>DISTRITAL</b>	<b>CONSEJO DISTRITAL</b>	<b>JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA</b>	<b>COMISIÓN DISTRITAL DE VIGILANCIA</b>
	<b>INTEGRACIÓN</b> Consejero Presidente, que a la vez funge como Vocal Ejecutivo. Vocal Secretario (con derecho a voz). Seis Consejeros Electorales. Un representante por cada partido político nacional (únicamente con derecho a voz).	<b>INTEGRACIÓN</b> Vocal Ejecutivo, quien preside la Junta. Vocal Secretario. Los Vocales: de Organización Electoral. del Registro Federal de Electores. de Capacitación Electoral y Educación Cívica.	<b>INTEGRACIÓN</b> Vocal Distrital del Registro Federal de Electores. Un Secretario, designado por el Presidente. Un representante por cada partido político nacional.

## 1.4 Principios Rectores

En el diccionario de la Real Academia Española, encontramos, entre otras, la siguiente acepción de principio: "Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta".<sup>72</sup> De acuerdo con Flavio Galván Rivera, los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones son "las líneas directrices, las máximas fundamentales u orientaciones capitales elevadas a nivel constitucional, que rigen la actuación del Instituto en general, así como la de sus órganos delegacionales y subdelegaciones en particular".<sup>73</sup>

Ahora bien, según se advierte del texto del artículo 41 constitucional,<sup>74</sup> certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, son los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones. A continuación se explicará en que consisten cada uno de éstos, aunque sin hacer un análisis profundo de los mismos, por no ser objeto de este trabajo.

La certeza es definida en el diccionario antes nombrado, como el "conocimiento seguro y claro de alguna cosa. Firme adhesión de la mente a algo conocible sin temor de errar".<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, Espasa Calpe, Vigésima Primera Edición, 1992, p. 1667.

<sup>73</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit. p. 71.

<sup>74</sup> Constitución..., op. cit. pp. 41-48.

<sup>75</sup> Real Academia Española..., op. cit. p. 466.

José Fernando Franco González Salas, da el siguiente concepto: "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 sea completamente verificable, fidedigno y confiable...".<sup>76</sup> "Atiende no sólo a los resultados, implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".<sup>77</sup>

José Agustín Ortiz Pinchetti, afirma: "Certeza, quiere decir que las acciones, realizadas en la organización electoral y los resultados de dicho proceso deberán ser verificables, fidedignas y confiables en cualquier circunstancia".<sup>78</sup>

Para el Instituto Federal Electoral, la certeza "alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables".<sup>79</sup>

De lo antes expuesto, podemos concluir que, la certeza, como principio rector del organismo encargado de organizar las elecciones federales, se refiere a que todos los actos de éste, sean, además de

---

<sup>76</sup> Franco González Salas, José Fernando, "La Reforma Electoral", en la Transformación del Estado Mexicano, Valadez, Diego y Ruiz Massieu, Mario, Coordinadores, México, Diana 1989, p. 25.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ortiz Pinchetti, José Agustín, Las elecciones federales de 1994: Lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido, en "Elecciones, diálogo y reforma, México, 1994" Coordinador, Jorge Alcocer V. México, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 135.

<sup>79</sup> Instituto Federal Electoral, ¿Qué es..., op. cit., p. 2.

verificables, reales e inequívocos, confiables, derivados de un actuar claro y transparente del Instituto Federal Electoral.

Respecto del principio de independencia, cabe decir que, gramaticalmente esta palabra significa: "Cualidad o condición de independencia. 2. Libertad, autonomía, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro. 3. Entereza, firmeza de carácter".<sup>80</sup> A su vez, independiente tiene el siguiente sentido: "Que no tiene dependencia, que no depende de otro. 2. Autónomo. 3. Dícese de la persona que sostiene sus derechos u opiniones sin admitir intervención ajena. 4. Con independencia".<sup>81</sup>

José Agustín Ortiz Pinchetti menciona lo siguiente: "... por este principio, los organismos que tienen a su cargo las funciones electorales deben actuar con total libertad y autonomía respecto de cualquier otra autoridad gubernamental o fuerza política formal o informal".<sup>82</sup>

José Woldenberg, al comentar el principio de independencia, afirma que: "Este principio no debe ser entendido solamente por lo que hace a la no injerencia de los poderes federales o locales en la toma de decisiones de los órganos electorales (no así en cuanto a su conformación, de acuerdo con las leyes), sino, además, en el sentido de que ningún partido político, grupo social, organización o persona de cualquier tipo pueda ejercer sobre los órganos electorales algún tipo de presión que lesione su actuación

---

<sup>80</sup> Real Academia Española..., op. cit. p. 1157.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Ortiz Pinchetti, José Agustín, op. cit., p. 135.

legal autónoma".<sup>83</sup>

Para el Instituto Federal Electoral, independencia "hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido".<sup>84</sup>

En consecuencia, es factible afirmar que el Instituto Federal Electoral tiene que ser un ente autónomo, tanto de cualquier otro órgano del Estado, como de todo tipo de persona física o moral, por lo que, sus actos deben obedecer sólo al mandato de la ley.

Tocante a la legalidad, cabe decir que, según el citado Diccionario de la Real Academia Española, tal palabra significa "cualidad de legal";<sup>85</sup> a su vez, legal es definido, entre otras, de la manera que a continuación se transcribe: "Prescrito por ley y conforme a ella".<sup>86</sup>

José Fernando Franco González Salas, afirma que la legalidad "reitera el principio consignado en el artículo 16 del propio texto constitucional, para que toda

---

<sup>83</sup> Aguirre, Pedro y otros, *una reforma electoral para la democracia, argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C. México, 1995, p. 66.

<sup>84</sup> Instituto Federal Electoral, *¿Qué es...*, op. cit. p. 2.

<sup>85</sup> Real Academia Española..., op. cit. p. 1240.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

autoridad electoral se ciña en su actuación a lo dispuesto por las leyes".<sup>87</sup>

Javier Orozco Gómez asegura que, legalidad "significa que todo acto o resolución del órgano electoral deberá estar apegado estrictamente a derecho..."<sup>88</sup>

Flavio Galván Rivera manifiesta lo que a continuación se transcribe:  
"... el principio constitucional de legalidad, supremo principio rector en el ejercicio de la función estatal electoral, no es otra cosa que el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente; la adecuación o fidelidad a la ley en toda la actuación electoral de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades electorales, en todos sus órdenes jerárquicos y de competencia".<sup>89</sup>

José Agustín Ortiz Pinchetti sostiene que legalidad "implica que el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas la autoridad electoral, se deben llevar a cabo observando los mandatos constitucionales y legales que rigen la materia".<sup>90</sup>

De acuerdo con el Instituto Federal Electoral, legalidad "implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las

---

<sup>87</sup> Franco González Salas, José Fernando, op. cit. p. 25.

<sup>88</sup> Orozco Gómez, Javier, El Derecho Electoral Mexicano, Porrúa, México, 1993, p. 114.

<sup>89</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit. p. 72.

<sup>90</sup> Ortiz Pinchetti, José Agustín, op. cit. p. 135.

disposiciones legales que las reglamentan".<sup>91</sup>

Luego entonces, podemos decir que legalidad, como principio electoral, implica que el Instituto Federal Electoral, en el cumplimiento del quehacer jurídico para el que fue creado —organizar las elecciones federales—, debe observar, estrictamente, lo previsto por la norma constitucional y legal.

Por otro lado, por lo que ve a la imparcialidad, el citado Fernando Franco afirma: "la imparcialidad como principio rector de la función electoral, no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo debe entenderse también como la voluntad de *decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional, y conocimiento sobre lo que se está resolviendo*".<sup>92</sup>

José Agustín Ortiz Pinchetti define a la imparcialidad como "la ausencia de preferencia de los órganos electorales en favor o en contra de cualquier fuerza política, de tal manera que los partidos contendientes sean tratados de manera igual en circunstancias similares".<sup>93</sup>

José Woldenberg, aduce que "la imparcialidad debe entenderse como la falta absoluta de toma de partido que debe regir las actuaciones de los órganos del Instituto

---

<sup>91</sup> Instituto Federal Electoral, *¿Que es...*, op. cit. p. 2.

<sup>92</sup> Franco González Salas, José Fernando, op. cit. p. 25

<sup>93</sup> Ortiz Pinchetti, José Agustín, op. cit. p. 135.

Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral".<sup>94</sup>

Para el Instituto Federal Electoral, la imparcialidad "significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política".<sup>95</sup>

Con base en lo anterior, se puede decir que, por imparcialidad debemos entender que el Instituto Federal Electoral, en su actuar, debe ser neutral y, por ende, evitar favorecer o perjudicar a cualquier organización política.

Por otra parte, la objetividad es definida por el Diccionario de la Real Academia Española como: "Calidad de objetivo";<sup>96</sup> a su vez, esta última palabra tiene, entre otras, la siguiente acepción: "Desinteresado, desapasionado".<sup>97</sup>

Sobre el tópico, Fernando Franco señala: "La objetividad, vinculada a los otros principios, debe otorgar a los procesos electorales y sus resultados, claridad y

---

<sup>94</sup> Aguirre, Pedro y otros, op. cit. p. 67.

<sup>95</sup> Instituto Federal Electoral, ¿Qué es..., op. cit. p. 2.

<sup>96</sup> Real Academia Española..., op. cit. p. 1459.

<sup>97</sup> Idem. p. 1459.

aceptación por parte del electorado, evitando situaciones inciertas o de conflicto".<sup>98</sup>

Javier Orozco, manifiesta que objetividad se refiere a "que todo acto o resolución del órgano electoral debe ser no sólo imparcial, sino con apego a la norma jurídica, una vez analizado fríamente el asunto que tenga que resolver o tomar una determinación".<sup>99</sup>

Tocante a la objetividad, José Agustín Ortiz Pinchetti arguye lo siguiente: "El quehacer institucional del Instituto Federal Electoral debe estar basado en los hechos que conforman la realidad sobre la que se actúa, apegado a los hechos claramente verificados".<sup>100</sup>

De acuerdo con el Instituto Federal Electoral, la objetividad "implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión a consecuencia del quehacer institucional".<sup>101</sup>

En esta tesitura, es dable decir que, al estatuir la norma fundamental que el referido Instituto debe actuar objetivamente, implica que, debe actuar con estricto apego a la ley, sin interés particular alguno.

---

<sup>98</sup> Franco González Salas, José Fernando, op. cit. p. 25.

<sup>99</sup> Orozco Gómez, Javier, op. cit. p. 115.

<sup>100</sup> Ortiz Pinchetti, José Agustín, op. cit. p. 135.

<sup>101</sup> Instituto Federal Electoral, ¿Qué es..., op. cit. p. 2.

## 1.5 Naturaleza del Instituto Federal Electoral

El tema que aquí se desarrollará es muy complejo; pocos autores se han ocupado del mismo, pues la mayoría sólo definen al ente responsable de la organización de las elecciones federales, describen su estructura y la forma en que se integran sus órganos, puntualizan sus funciones, etcétera. En los anteriores términos encontramos lo externado por autores como Javier Patiño Camarena,<sup>102</sup> José Woldenberg,<sup>103</sup> Javier Orozco Gómez,<sup>104</sup> Arturo Nuñez Jiménez<sup>105</sup> y Raymundo García García.<sup>106</sup> Sólo Flavio Galván Rivera profundiza sobre el tema y concluye que "es conforme a derecho afirmar que el Instituto Federal Electoral es autoridad político-electoral de naturaleza administrativa".<sup>107</sup>

Coincido con la opinión del doctor Galván en cuanto a que la naturaleza del organismo en estudio es administrativa; sin embargo, yo agregaría que se trata de un organismo administrativo sui generis, en virtud de que, como a continuación se demostrará, no encuadra en alguno de aquellos que existen tradicionalmente en el derecho administrativo (centralizados, descentralizados, etcétera).

---

<sup>102</sup> Patiño Camarena, Javier, op. cit.

<sup>103</sup> Aguirre, Pedro y otros, op. cit.

<sup>104</sup> Orozco Gómez, Javier, op. cit.

<sup>105</sup> Nuñez Jiménez, Arturo, *La Reforma Electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

<sup>106</sup> García García, Raymundo, op. cit.

<sup>107</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit. p. 32.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que, el numeral 41 de nuestra Carta Magna, en lo que interesa, dispone lo siguiente: "...III. 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 cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño..."<sup>108</sup>

O sea que, por así disponerlo la Ley Fundamental, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales en nuestro país, autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Una vez puntualizado lo anterior, es menester aclarar el porque al igual que el doctor Galván, considero que el Instituto Federal Electoral es un organismo administrativo. Para ello y con el fin de aclarar mi punto de vista, tendré que referirme a la explicación que sobre la actividad administrativa del Estado hacen algunos autores.

---

<sup>108</sup> Constitución ... op. cit. p. 46.

Andrés Serra Rojas afirma que "el Poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones. Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo, la función jurisdiccional la sentencia".<sup>109</sup> A su vez, el acto administrativo es definido por Miguel Galindo Camacho de la siguiente forma: "La actividad que realiza el Estado, fundamentalmente a través del órgano ejecutivo, bajo el orden jurídico de derecho público y que consiste en la creación de actos jurídicos subjetivos que crean, modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares y en la realización de actos materiales para cumplir con los fines o cometidos que el hombre le ha asignado".<sup>110</sup> Este autor agrega que tomando en consideración la finalidad que persigue el Estado al realizar la función administrativa, ésta puede ser definida como la actividad encaminada a la ejecución de la Ley.<sup>111</sup> A su vez, Miguel S. Marienhoff, citado por Serra Rojas, define a la función administrativa como: "La actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control".<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, Décima octava edición, 1997, primer curso, p. 67.

<sup>110</sup> Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, México, Porrúa, Segunda edición, 1997, Tomo I, p. 59.

<sup>111</sup> Galindo Camacho, Miguel, op. cit. p. 97.

<sup>112</sup> S. Marienhoff, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, 1965, Tomo I, p. 133, cit. por Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 67.

Varios administrativistas, entre ellos el citado Galindo Camacho, coinciden, esencialmente, en que los elementos de la función administrativa son los siguientes: a) Una actividad efectuada preferentemente por el órgano ejecutivo del Estado; b) Aquélla se realiza siempre bajo un orden jurídico; c) Con tal actividad, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares; d) La realización de un gran número de actos materiales y la ejecución de hechos de la misma naturaleza, que están directa o indirectamente vinculados con los actos jurídicos individuales.<sup>113</sup>

El referido autor explica que "con mucha frecuencia, la administración realiza una serie de actividades materiales, que obviamente no son jurídicas y que en varias ocasiones no se advierte un vínculo con un acto jurídico".<sup>114</sup> Y cita como ejemplo, las acciones concernientes a la formulación de proyectos de enseñanza para preparar a sus profesores, que realiza la administración para impartir educación.<sup>115</sup>

Lo antes expuesto lo podemos sintetizar de la siguiente forma: El Estado, para cumplir con sus fines, desarrolla diversas funciones: administrativa, legislativa y judicial. La competencia y las atribuciones que la Constitución y la ley otorgan en favor de los órganos del Estado, constituyen la forma de ejercicio de tales funciones; la administrativa —que

---

<sup>113</sup> Galindo Camacho, Miguel, op. cit. p. 102.

<sup>114</sup> Idem. p. 103.

<sup>115</sup> Ibidem.

judicial—, la desarrolla normalmente el órgano ejecutivo (lo que excluye que sea siempre tal Poder el que la realice), observando estrictamente la normatividad en vigor y tiene por objeto cumplir con los fines que la propia norma constitucional o legal le asignan, produciendo efectos que crean, modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares.

En esta tesitura, se puede considerar al Instituto Federal Electoral como un organismo administrativo, en razón de que, la función para la que fue creado —organizar las elecciones federales—, lógicamente no es legislativa ni jurisdiccional, por lo que, por exclusión es administrativa; habida cuenta que, para cumplir con tal quehacer jurídico, tiene que acatar cabalmente la reglamentación atinente, prevista, principalmente, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y realizar un sinnúmero de actos materiales, verbigracia, registrar a los candidatos o fórmula de candidatos, preparar y designar a los funcionarios de mesa directiva de casilla, así como buscar los lugares idóneos para que aquéllas se instalen y, en su caso aprobarlos, hacer los cómputos de elección, etcétera, todo lo cual produce situaciones jurídicas particulares, ya que por un lado, se elige a los integrantes de Congreso de la Unión y por otro al titular del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, es un órgano administrativo sui generis, ya que como a continuación se demostrará, no es uno de aquéllos a que se refiere tradicionalmente la doctrina administrativista, como lo son los que pertenecen a la administración pública centralizada o paraestatal.

Así es, no puede tratarse de alguno de los entes que pertenecen a la administración pública centralizada o paraestatal, en tanto que, los mismos integran al Poder Ejecutivo Federal; y como se vió, la pretensión del Constituyente permanente, es que dicho Poder no tenga alguna injerencia en el referido Instituto, con el fin de darle a éste mayor independencia y credibilidad; prueba de ello es que a través de diversas reformas se ha ido transformando la integración del órgano superior de dirección del Instituto (Consejo General), disminuyendo paulatinamente la intervención que el Presidente de la República tenía en aquél, por conducto del Secretario de Gobernación que era su representante, hasta que a partir de la reforma electoral de 1996, de plano dejó de conformarlo, pues el titular de la política interior del país, desde entonces, ya no integró al referido Consejo General. En consecuencia, si como se dijo, la intención del Constituyente fue eliminar toda participación del Ejecutivo Federal en el ente que nos ocupa, obvio es que éste no puede ser integrante de tal Poder, ni, por ende, tratarse de alguna de las personas morales que constituyen a la administración pública federal —centralizada o paraestatal—, como lo son los organismos descentralizados, en tanto que, éstos, por las razones que anotaré, a mi juicio, forman parte del pluricitado Poder; motivos por los que, no comparto el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual estima que los organismos centralizados son elementos del Poder Ejecutivo Federal, no así las entidades paraestatales.

En efecto, el 13 de mayo de 1998, la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal, al resolver el recurso de reclamación en la controversia constitucional 23/97, sostuvo la tesis que a continuación se transcribe:

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. El Tribunal Pleno de esta Corte Constitucional aprobó la tesis número P./J.16/95 de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, agosto de 1995, página 60, cuyo rubro sostiene "TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO 'A' DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL". Del texto de la misma y de las consideraciones de los precedentes que la integran se desprende que un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia que aunque forma parte del gobierno de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, federal, estatales ni municipales (sic) para atender con sus propios recursos una necesidad colectiva, y es a dichos poderes a quien se les reserva la facultad de promover a través de sus legítimos representantes, la vía de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando estimen que otro ha invadido su esfera competencial". Esta tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, correspondiente a junio de 1998, página 422. La parte conducente de la resolución de la que aquélla emanó, es del tenor siguiente: "...Cuarto. Los agravios esgrimidos por los representantes del organismo público descentralizado estatal recurrente sostienen, medularmente, lo siguiente:

1. Que el auto del Ministro Instructor por medio del cual se desechó la controversia constitucional es ilegal, en virtud de que el organismo que representan sí

tiene legitimación para promoverla, dado que en él se delegaron la competencia constitucional de los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco, para prestar el servicio público de agua potable y alcantarillado que les corresponde y, por ello, comparecen a la instancia constitucional para defender dicho ámbito competencial.

2. Que el acuerdo impugnado es ilegal porque desconoció que en el acto cuya invalidez se reclama se hace una interpretación constitucional de las facultades del organismo público actor para recaudar los derechos por aguas del subsuelo, lo que no involucra el análisis de una cuestión de mera legalidad, ya que infringe el sistema de distribución de competencias que la Constitución ha establecido.

Dichos agravios son infundados en razón de lo siguiente:

Según se desprende del auto de diecinueve de agosto de mil novecientos noventa y siete del Ministro Instructor, anteriormente reproducido, se determinó desechar por improcedente la demanda de controversia constitucional presentada por el organismo aquí recurrente, en virtud de que se estimó actualizada la causa prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el 1o. y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal y 105, fracción I de la propia Constitución, toda vez que se consideró que el organismo actor carecía de legitimación en la causa para promoverla y porque la *controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar sentencias judiciales emitidas por un órgano jurisdiccional.*

Los artículos de referencia disponen:

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal:

"Art. 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"Art. 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;... IV. El Procurador General de la República".

"Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...D).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales".

De conformidad con las disposiciones antes transcritas, la acción de controversia constitucional resulta improcedente si no es accionada por los órganos, entes o poderes descritos en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Para realizar el análisis del primer agravio formulado por los representantes del organismo público descentralizado estatal recurrente, en primer lugar resulta pertinente destacar que la doctrina y nuestro derecho positivo reconocen dos tipos de legitimación: en la causa y en el proceso.

La primera se suele identificar con la vinculación que existe entre quien invoca *un derecho sustantivo y el derecho mismo, que hace valer ante los órganos* jurisdiccionales cuando ese derecho se estima violado o desconocido; la segunda es un presupuesto procesal que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.

La legitimación en la causa se traduce, pues, en la afirmación que hace una parte sobre la existencia de un derecho sustantivo que estima le asiste, cuya aplicación y respeto pide al órgano jurisdiccional por considerarse frente a un estado lesivo a ese derecho y, por su parte, la legitimación procesal se identifica, no con el derecho sustantivo, sino con la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal en un juicio determinado.

Para el presente caso es menester señalar que la fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental establece limitativamente los entes públicos con la legitimación en la

causa necesaria para accionar este mecanismo de control constitucional. La fracción de referencia establece:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) Un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal; f) El Distrito Federal y un municipio; g) Dos municipios de diversos Estados; h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por los menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia".

De la lectura del precepto anteriormente reproducido se sigue que la controversia constitucional es un mecanismo de control de la Ley Fundamental que se tramitará ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se establecen limitativamente los entes, poderes y órganos dotados tanto de la legitimación activa como la pasiva en la causa; esto es, la propia Constitución reserva esta garantía constitucional para que a través de ella se ventilen cuestiones constitucionales entre los órganos del Estado en sus tres niveles. De la propia lectura de la fracción I del artículo 105 se desprende que por

medio de la controversia constitucional se controlan el desarrollo de las relaciones que en la doctrina se conocen como de supraordinación, entre los órganos del Poder Público en sus tres niveles de gobierno.

En estos términos, debe considerarse que no todo órgano público podrá acudir a este mecanismo de control constitucional, ni todo acto podrá ser materia de impugnación, ni toda autoridad que lo emita, sea ente, poder u órgano, podrá ser demandada en esta vía, ya que la especialidad de estos procedimientos constitucionales tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Carta Fundamental, con el fin de garantizar y fortalecer el sistema federal, por lo que, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que persigue, sólo cuando exista afectación en este ámbito es que podrá ejercitarse la acción de mérito en contra de un acto y autoridad determinados. Así lo informa la iniciativa correspondiente a la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que al respecto cita:

"... Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo... (foja III) ...las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Aspectos generales y efectos de sus resoluciones... Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas... Las controversias constitucionales. El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados

supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando. Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo estado; un estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado. Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general. El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas".

Asimismo, la iniciativa correspondiente a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, informa lo siguiente:

"...Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: en el juicio de amparo se tutelan intereses

directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna... Igualmente, las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determine a cuál de ellos debe corresponder".

En este orden de ideas, se llega a la conclusión de que, por regla general, este tipo de acciones sólo procederán con motivo de controversias suscitadas entre dos o más niveles de gobierno (federación, estado o municipio), en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda.

Por tanto, la controversia constitucional deviene improcedente cuando no es promovida por uno de esos niveles de gobierno o cuando el acto cuya invalidez se demanda no se cuestiona la indebida atribución de facultades o afectación en la esfera competencial de otro nivel de gobierno distinto del que lo emite.

En la especie un organismo público descentralizado estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, según se desprende del artículo 2 de la Ley para el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en la Zona Metropolitana del Estado de Jalisco, transcrito por el organismo recurrente en su primer agravio, por esta vía combate una sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en la que se resuelve el procedimiento de contención administrativa promovido por el Colegio Guadalajara, Asociación Civil, en el expediente 132-B/96.

Un organismo público descentralizado estatal, dotado de personalidad jurídica y

patrimonio propios no está facultado para promover la acción de controversia constitucional. En efecto, de la interpretación gramatical de la fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental no se desprende que el recurrente tenga la aptitud de acudir a la controversia constitucional ya que, como se ha señalado, limitativamente se establecen los entes, poderes u órganos dotados de la legitimación activa en la causa. Sirve de apoyo a lo considerado hasta aquí la tesis 1a. XV/97 y 1a. XIX/97 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, publicadas en el tomo VI, agosto de 1997 de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, a fojas 468 y 465 que respectivamente dicen:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO. La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tiene derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes y órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario".

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA. Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede

derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria".

No es óbice a lo determinado, el argumento sostenido por los representantes del organismo público estatal recurrente de que en él se delegaron las facultades de los municipios del área metropolitana de Jalisco en materia de agua potable y alcantarillado, ya que la propia naturaleza del organismo recurrente le impide acudir a este mecanismo de control constitucional al no contar con la representación de un poder legitimado en la causa para acudir a la vía de controversia constitucional. En efecto, tal como lo sostienen los propios representantes del organismo recurrente, su representado es un ente público dotado de la capacidad de actuar en el mundo jurídico a través de una denominación y órganos de gobierno y administración propios distintos a los de los municipios amén de que cuenta con una universalidad de bienes también de su propiedad que no se confunden con el patrimonio de los municipios. La descentralización administrativa, reconoce la doctrina, es una forma de organización en la cual a través de la creación de un ente público por un acto legislativo o del ejecutivo se trata de resolver de manera más expedita los problemas que representan la prestación eficiente de un servicio público, como en la especie lo es el de agua potable y alcantarillado en la zona metropolitana de Guadalajara. Lo anterior tiene como consecuencia que el organismo

público descentralizado se distinga de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que el organismo público descentralizado es un ente ubicado en la administración pública paraestatal. Cabe invocar como fundamento de las aseveraciones vertidas anteriormente el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en la tesis número P./J. 16/95, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, Agosto de 1995, página 60, que dice: "TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO "A" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, al no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, no se rige por el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el Apartado "A" de dicho precepto, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en su fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el gobierno federal, características que corresponden al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, por empresa se entiende, para efectos laborales, la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no persiga fines lucrativos".

Las consideraciones de donde surgió el criterio que informa la tesis anteriormente transcrita, visibles en la resolución del amparo en revisión 1575/93, promovido por Armando Montes Mejía, fallada el catorce de agosto de mil novecientos noventa y cinco por mayoría de nueve votos, siendo ponente el Ministro Juventino V. Castro y Castro sostiene en la parte que interesa: "En efecto, contrariamente a lo considerado por el juez de Distrito, el hecho de que el Congreso de la Unión haya expedido la Ley Federal del los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente su artículo 1o., con base en las

facultades que le otorga el artículo 73, fracciones X y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no basta para considerar que es constitucional la disposición legal reclamada en amparo, toda vez que si bien es cierto que la fracción X del citado precepto de la Carta Magna autoriza al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional, también es verdad que al ejercer esa facultad, el órgano legislativo debe sujetarse a los lineamientos precisados tanto el apartado "A" como en el "B", según se trate, del mencionado artículo 123 constitucional, pues de no ser así, el ordenamiento emanado de su potestad legislativa estará viciado de inconstitucionalidad.

Ciertamente, es inexacto que el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, además de reglamentar la situación de los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión con sus trabajadores, también lo haga con respecto al tercero perjudicado, ya que el aludido precepto, en su parte conducente determina: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A..., B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores". Como se ve, no incluye como objeto de regulación al organismo de que se trata con funciones de servicio público, pues la facultad que el citado precepto constitucional otorga al Congreso de la Unión, consiste en expedir la legislación respectiva en materia de trabajo, únicamente en lo que corresponde a los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de tal manera que si al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1o. incluyó dentro del régimen de esa ley al citado organismo y a sus trabajadores, ello implica que el órgano legislativo se excedió en sus funciones, pues ese precepto va más allá de la decisión del constituyente al expedir el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, está afectado de inconstitucionalidad.

Por otro lado, si bien es cierto que la fracción XXXI, inciso b), número 1, del apartado "A" del artículo 123 constitucional, alude a empresas descentralizadas, sin referirse a organismos descentralizados, también es verdad que no debe perderse de vista que la facultad otorgada al legislador en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional

es limitativa, puesto que sólo lo autoriza para expedir la legislación en materia de trabajo en lo que atañe a los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de lo que lógicamente se infiere que fuera de esas hipótesis, incluso en lo que corresponde a los organismos descentralizados con funciones de servicio público, se rigen por lo dispuesto en el Apartado "A" del artículo 123 constitucional; en tal virtud, es evidente que el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contradice la disposición de la Ley Fundamental citada en último término.

Por otra parte, el organismo tercero perjudicado no forma parte del Ejecutivo Federal, tal y como se verá a continuación.

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

A su vez, el artículo 90 de la propia Constitución, dice: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Por su parte, los artículos 1o., 2o., 3o., 9o., 26, 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponen lo siguiente: "Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal. Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo

encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado y II. Departamentos Administrativos. Artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal: I. Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal. Artículo 9o. Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal. Artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: ... (Enumera a todas las Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal). Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Artículo 48. A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención, que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Artículo 49. La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes. Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades. Artículo 50.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector".

A su vez, los artículos 1o., 2o., 8o., 11, 14 y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establecen lo siguiente: "Artículo 1o. La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda. Artículo 2o. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 8o. Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la Coordinación de los sectores, establecer las políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la ley. Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que se oponga a ésta a las demás que se relacionen con la administración pública. Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas

jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto son: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención de aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Artículo 46. Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector...".

Del contenido de los preceptos constitucionales y de las disposiciones legales de carácter secundario que se reprodujeron líneas arriba, se infiere que jurídicamente no es posible considerar que la Administración Pública Paraestatal, dentro de la que se encuentran comprendidos los organismos descentralizados, tales como el mencionado tercero perjudicado, forme parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que los citados preceptos establecen con precisión que el ejercicio de dicho poder corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones las llevará a cabo a través de las dependencias de la administración pública centralizada, como lo son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos a que se refieren los artículos 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, el hecho de que conforme a lo dispuesto en los artículos 90 constitucional y 1o. de la citada ley orgánica, la Administración Pública Federal se organice en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados, ello no implica que las entidades paraestatales formen parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que dichas entidades no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, sino que en su carácter de unidades auxiliares tienen por finalidad la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o Departamento".

La tesis y las consideraciones expuestas precedentemente son aplicables por analogía al presente caso y resultan ilustrativas sobre la naturaleza de un organismo público descentralizado. Si bien tanto la jurisprudencia como las consideraciones que la rigen se refieren a un organismo público descentralizado federal como en la especie lo

fue el Servicio Postal Mexicano, los razonamientos vertidos sobre el hecho de que no forma parte del Poder Ejecutivo y su distinción con el mismo resultan plenamente aplicables al particular, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso municipal, la de crear un ente con vida jurídica propia distinta a la del Poder Ejecutivo o Ayuntamiento para atender con sus propios recursos una necesidad colectiva. Por lo expuesto debe estimarse que el primer agravio expuesto por los representantes del organismo público descentralizado recurrente es infundado.

Sin perjuicio de que al carecer el promovente de legitimación activa en la causa se hace innecesario el estudio del segundo agravio, cabe añadir, a mayor abundamiento, que de la interpretación causal teleológica de la fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental, basada en lo señalado en la Exposición de Motivos, cuya parte más destacada ha quedado reproducida anteriormente, se desprende que la controversia constitucional no es el medio idóneo para combatir una resolución jurisdiccional, ya que es claro que no se cuestiona una invasión de facultades o competencias de un nivel de gobierno respecto de otro, sino simplemente se dirime un conflicto entre partes (no niveles de gobierno), que fue sometido por el particular al conocimiento del órgano jurisdiccional, quien en uso de sus facultades emitió la sentencia en el juicio respectivo. Sobre el particular el Ministro y Tratadista Juventino V. Castro en su obra "El Artículo 105" sostiene: "...".<sup>116</sup>

De lo precedente se observa que la ejecutoria se apoyó en lo considerado por el Tribunal Pleno, en la jurisprudencia P./J.16/95 misma que no se reproducirá por ya haberse hecho en la parte conducente del anterior fallo; respecto de la sentencia emitida al resolverse el amparo en

---

<sup>116</sup> Archivo General de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 23/97.

revisión 1573/93, que es el último de los precedentes que formaron la citada jurisprudencia, en virtud de que fue copiada sólo parcialmente, a continuación se transcribirá la parte que faltó y que aquí interesa:

"... Ahora bien, el hecho de que conforme a lo dispuesto en los artículos 90 constitucional y 1o. de la citada ley orgánica, la Administración Pública Federal se organice en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados, ello no implica que las entidades paraestatales formen parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que dichas entidades no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, sino que en su carácter de unidades auxiliares tienen por finalidad la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el sector dentro del cual se encuentra agrupada cada una de las mencionadas entidades, en los términos de los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los numerales 1o., 8o. y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, confirma lo aseverado en el sentido de que los organismos paraestatales no forman parte del Poder Ejecutivo, ya que entre otras facultades y obligaciones, concede al Presidente de la República las de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la unión, leyes que generalmente, si no en su totalidad, tienen carácter coactivo, consecuentemente, el Ejecutivo es una autoridad con imperium, concepto relacionado con el de coacción. Por lo tanto, al regular la conducta de los gobernados, el Congreso de la Unión establece obligaciones e impone sanciones en caso de incumplimiento, obligaciones que generalmente se aplican, en ciertos aspectos, por los órganos administrativos y cuando actúan de esta manera actúan como autoridades. Al lado de estas funciones autoritarias, los preceptos constitucionales encargan a estos mismos órganos la tarea de realizar otro tipo de funciones, ya no como facultades, sino como obligaciones, tendientes a proporcionar educación, construir

hospitales, fomentar la economía nacional, realizar actividades económicas, pero como al actuar así, no son esencialmente autoridades, ni su función es estrictamente de poder, de coacción, esos fines se pueden encargar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, como lo es el tercero perjudicado. La diferencia justifica que la regulación jurídica de las relaciones laborales con esa administración paraestatal, debe ser distinta del apartado "B", del artículo 123 constitucional, pues no tiene por objeto establecer la normatividad de las relaciones laborales entre el Poder Ejecutivo y sus trabajadores, sino que es aplicable el apartado "A", donde queda comprendida la referida administración paraestatal, en tanto que no constituye autoridad o imperio.

Corroborra claramente este argumento, lo establecido en el propio artículo 90 de la Constitución, al señalar que la ley orgánica que expida el Congreso, "... definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, así como que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal" con lo que claramente la propia Constitución distingue a esos organismos del Ejecutivo Federal y no los identifica.

Por consiguiente, si el tercero perjudicado, tiene el carácter de organismo descentralizado, y como tal constituye una unidad auxiliar de la administración pública federal, se concluye que, no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, ya que como entidad paraestatal que es, no tiene por finalidad la realización de las funciones que corresponden al área de atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, por tanto, la naturaleza de las actividades que realiza el mencionado organismo descentralizado no determina su integración al citado poder, puesto que dichas actividades, consisten, entre otras en asesorar a los organismos oficiales o semioficiales, lo cual corrobora el carácter de unidad auxiliar que el tercero perjudicado tiene reconocido en la ley en su calidad de organismo descentralizado.

Precisado como está que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, ha de considerarse que, el organismo de que se trata, no se encuentra comprendido dentro del apartado "B" del artículo 123 constitucional, pues dada la naturaleza del mismo, no existe base jurídica para considerar que se encuentra comprendido dentro de los Poderes de la Unión o el Gobierno del Distrito Federal, cuyo régimen laboral regula el citado precepto constitucional.

Cierto es que la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que corresponde al apartado "A" del artículo 123 constitucional, alude a empresas descentralizadas, no a los organismos descentralizados, pero igualmente cierto resulta que el citado organismo, aunque es un organismo descentralizado, está comprendido en aquel subinciso porque opera como empresa descentralizada.

Efectivamente, tanto de la ley como de la jurisprudencia, se infiere que por empresa debe entenderse la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no sea con fines de lucro.

Así este alto Tribunal en la tesis que aparece publicada en la página dos mil doscientos cincuenta, Tomo CXX, Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, en relación a tal tópico, sostuvo lo siguiente: "EMPRESAS DESCENTRALIZADAS. SE RIGEN POR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Entre las excepciones que se señalan en la fracción XXXI del artículo 123 constitucional para que las leyes del trabajo se apliquen por las autoridades federales de ese ramo, figura el caso de las empresas que sean administradas en forma descentralizada por el gobierno federal. Dentro del término 'empresa' se comprenden tanto a las que tienen por fin la ejecución de actos de comercio, como a las que sin perseguir la obtención de lucro han sido constituidas para desempeñar un servicio público que ha sido descentralizado por el gobierno federal. En consecuencia los patronatos creados por decreto del Presidente de la República para prestar servicios sociales mediante la creación de sanatorios y

hospitales, en sus relaciones con sus empleados y trabajadores deben regirse por la Ley Federal del Trabajo, y bajo la jurisdicción de las autoridades de ese ramo de carácter federal".

En el mismo sentido, la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo CV, página dos mil trescientos sesenta y cinco, que es del tenor literal siguiente: "EMPRESAS DESCENTRALIZADAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE SUS CONFLICTOS DE TRABAJO. Si la demandada, aunque sin fines lucrativos, es una empresa, considerada como tal, en su acepción amplia de entidad que realiza actos o funciones que constituyen el desempeño de un servicio público, descentralizado por el gobierno federal, los conflictos que tenga en materia de trabajo, serán de la competencia exclusiva de las autoridades federales".

De lo transcrito, ha de considerarse que el tercero perjudicado, conforme al decreto que lo creó, tiene facultades que lo identifican, en lo esencial, con el concepto de empresa, tales atribuciones se encuentran en el artículo 3o. del referido decreto, que a la letra dice:

"Artículo 3o. Son funciones del organismo las siguientes:

I. Prestar el servicio público de correos.

II. Programar, ajustándose a los programas sectoriales respectivos, organizar, operar y controlar la prestación de los servicios de correos y diversos (sic) a su cargo, que se encuentren establecidos en las leyes y convenios internacionales vigentes, así como en el presente decreto.

III. Realizar los estudios técnicos y económicos para proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Coordinadora de Sector, los montos de los derechos aplicables a los servicios que proporciona.

IV. Aportar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la formulación de los decretos en que se ordenen las emisiones de estampillas postales, todos los datos

y elementos a su disposición.

V. Administrar el museo y biblioteca postales, así como los servicios filatélicos.

VI. Proponer la normatividad que se requiera para el cumplimiento de los convenios postales internacionales.

VII. Expedir y mantener actualizado el Código de Encaminamiento y Distribución.

VIII. Autorizar a particulares mediante contratos de servicio el uso de máquinas de franqueo.

IX. Administrar los ingresos generados por los servicios que presta, hasta por el monto que se señale en el presupuesto de egresos que le sea autorizado.

X. Establecer y mantener actualizado el sistema de información postal.

XI. En general, realizar y celebrar los actos jurídicos necesarios para el desarrollo de sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables".

Por ello, debe decirse que la fracción XXXI, Apartado "A", del artículo 123 constitucional, cuando se refiere a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, abarca los organismos que, como el tercero perjudicado, fueron constituidos por la Federación para que se encarguen de proporcionar o administrar un servicio público.

En esas condiciones, debe señalarse que la facultad otorgada al legislador en el Apartado "B" del mencionado artículo 123 es limitativa, puesto que sólo lo autoriza para expedir la legislación en materia de trabajo en lo que atañe a las relaciones entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, con sus respectivos trabajadores, de lo que lógicamente se infiere que fuera de esas hipótesis, incluso en lo que corresponde a los organismos descentralizados con funciones de servicio público, se rigen por lo dispuesto en el apartado "A" del artículo 123 constitucional; así resulta que el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la parte indicada, no se ajusta a la disposición de la Ley Fundamental.

Confirma la conclusión anterior, la circunstancia de que cuando el Constituyente Permanente ha estimado oportuno que las relaciones de servicio de instituciones no

**ESTA TESTA NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, se rijan por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, ha considerado necesario incluirlas de modo expreso en dicho apartado, como lo ha hecho en la fracción XIII bis, donde antes de la reforma de veintiséis de junio de mil novecientos noventa, establecía que las relaciones laborales de las sociedades nacionales de crédito con sus trabajadores se regirían por dicho apartado "B" y actualmente, también de manera expresa, señala ese régimen para los trabajadores de las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano. Consecuentemente, al resultar inconstitucional la ley reclamada, también deviene inconstitucional el acto de aplicación, de conformidad con la Tesis Jurisprudencial número P. 31/89, publicada en la página 47 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 16-18, correspondiente a los meses abril-junio de mil novecientos ochenta y nueve,...".<sup>117</sup>

Debe dejarse aclarado que, al resolverse el amparo en revisión 83/94, primero de los precedentes que formaron la jurisprudencia antes aludida, se formuló el siguiente voto particular: "VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 83/94, MARCO ANTONIO BECERRIL TORRES, EN EL QUE FUE PONENTE EL MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRON.

I. En la Sesión del Pleno público celebrada el jueves 16 de marzo de 1995, se discutió y aprobó el proyecto de sentencia formulado por el Ministro Mariano Azuela Güitron, en cuyos puntos resolutivos se resuelve modificar la sentencia sujeta a revisión y amparar y proteger al quejoso contra los actos que reclamó en su demanda, consistentes en la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del artículo 16 del decreto de 20 de agosto de

---

<sup>117</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, Themis, agosto de 1995, Tomo II, pp. 42-59.

1986 expedido por el Presidente de la República, así como la aplicación de dichas disposiciones por parte de la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y de la Junta Especial número 14 de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

En esa ocasión, expresé mi inconformidad con la tesis de jurisprudencia 4a./J.40/94 de la Cuarta Sala, publicada en la Gaceta 82 de octubre de 1994, la cual establece que es inconstitucional el artículo 16 del decreto presidencial que creó el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, porque infringe el apartado A, fracción XXXI, inciso b) del artículo 123 constitucional. Expuse luego las consideraciones que estimé pertinentes para sostener mi criterio, y manifesté que formularé voto particular contra la ejecutoria en que se sostiene esa misma tesis.

II. Me aparto y disiento de la tesis sustentada en esa ejecutoria en tanto que sostiene que el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 16 del decreto expedido por el Presidente de la República que creó el organismo público descentralizado Servicio Postal Mexicano contrarían el artículo 123 constitucional en su apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1.

En el proyecto de mi disenso y en los argumentos de la mayoría expresados durante la discusión se adujo que los organismos descentralizados del Gobierno Federal tienen el carácter de empresas, porque son universalidades de hecho integradas por elementos materiales, trabajo y factores incorpóreos, los cuales son comunes a toda empresa económica, y que no forman parte del Poder Ejecutivo por no ser parte de la administración pública centralizada.

Difiero del criterio sustentado por la mayoría porque los subincisos 1, 2 y 3 del citado inciso b) se deben interpretar en conjunto como una triada y no en forma desarticulada y dispersa, y porque su exégesis debe hacerse en concordancia con los artículos 25, 28, 90 y 93 de la Constitución Federal, y con algunos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El artículo 25 constitucional señala, en su párrafo cuarto, que el sector público

tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señala el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan. Y el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional afirma que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas: correos...".

Por otra parte, el artículo 90 de la propia Constitución dispone, en lo conducente, que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, y que el Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, y que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

A su vez el artículo 93 constitucional dispone en el segundo y último párrafo que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades, y que las Cámaras tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Según los citados artículos 90 y 93 constitucionales, la administración pública federal es centralizada y paraestatal, por lo cual no se debe restringir dicha administración a los órganos que dependen jerárquicamente de sus superiores, los cuales forman la administración centralizada, sino que también forman parte de ella la administración paraestatal, la cual se rige, por mandato constitucional, por las leyes que expida el Congreso de la Unión, y está integrada conforme al citado artículo 93 constitucional, por los organismos descentralizados y por las empresas de participación estatal mayoritaria; y según los artículos 25 y 28 constitucionales, el sector público tiene a su cargo las áreas estratégicas y mantiene la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan.

De lo anterior se deduce lógicamente que la propia Constitución Federal establece

la distinción entre organismos descentralizados y empresas, a pesar de las semejanzas de composición que haya entre ambos, y que el gobierno federal tiene el dominio y el control sobre dichas entidades.

III. Respecto de la disposición contenida en el artículo 123 constitucional, apartado A, inciso b), subinciso 1, se debe indicar en primer término que dicha fracción XXXI dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, pero que es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a diversas ramas industriales y servicios y según el inciso b) a empresas.

La interpretación correcta de este precepto debe hacerse analizando conjuntamente los subincisos 1, 2 y 3 de dicho inciso b), para determinar lo que debe entenderse por empresas.

Los tres subincisos empiezan por la palabra "aquellas", para indicar diversas clases de empresas. El subinciso 1 se refiere a las que administra el Gobierno Federal, el 2 a las que actúan en virtud de un contrato o concesión federal, y el 3 a las que ejecutan trabajos en zonas federales, en las aguas territoriales o en las de la zona económica de la nación. Las tres clases tienen el género común de empresas y en ninguna de ellas se hace referencia a organismos descentralizados; solamente, la número 1 dice que las empresas oficiales pueden ser administradas en forma directa o descentralizada y no hay razón para interpretar que la forma de administración descentralizada de las empresas comprenda o haga referencia a los organismos descentralizados, por lo cual éstos no deben identificarse con las empresas.

El mencionado inciso b) se refiere precisamente a empresas, y los tres subincisos citados comprenden diversos tipos de ellas. Ahora bien, la administración pública paraestatal se rige, por disposición constitucional, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en particular por su título tercero, donde se definen y mencionan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Respecto de los primeros, el artículo 45 dice que son organismos descentralizados las

entidades creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma legal que adopten, y el artículo 46 dice que son empresas de participación estatal, entre otras, las sociedades nacionales de crédito y las sociedades de cualquiera otra naturaleza en que el gobierno federal aporte o sea propietario del cincuenta por ciento del capital social, tenga títulos representativos de capital de serie especial o la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o de designar al Director General.

Establecida la distinción jurídica entre organismos descentralizados y empresas, se hace notar que esta distinción se encuentra elevada expresamente a rango constitucional cuando se aplica a las áreas estratégicas establecidas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, entre las que se encuentra el servicio de correos, y que el párrafo quinto del mismo precepto dispone que "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo...". Y relacionando dichas disposiciones con las mencionadas distinciones que se encuentran en los artículos 90 y 93 de la propia Constitución Federal es inobjetable que el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, que tiene personalidad jurídica de tal y no de empresa, no está comprendido en el inciso b) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional.

IV. Otros fundamentos del proyecto que no comparto consisten en considerar que, según el apartado B del artículo 123 constitucional, las leyes sobre el trabajo rigen entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, y que el Servicio Postal Mexicano no forma parte del Poder Ejecutivo, el cual sólo comprende la administración centralizada.

Estas consideraciones están en oposición de lo dispuesto por los artículos 89 fracción I, 90 y 93 de la Constitución Federal, los cuales deben interpretarse sistemáticamente con el artículo 123 constitucional. El 89 fracción I establece que son facultades del Presidente de la República ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia. El 90 dispone, en lo conducente, que la administración pública será centralizada y paraestatal, y que la Ley

Orgánica que expida el Congreso definirá las bases de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Y el 93 menciona y distingue, los organismos descentralizados federales de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Ahora bien, según dichos preceptos, la esfera administrativa del Poder Ejecutivo comprende la administración centralizada y la paraestatal, y el Presidente de la República es la persona en que se deposita el Poder Ejecutivo, y tienen a su cargo intervenir en dicha administración paraestatal; y por consiguiente, siendo el Servicio Postal Mexicano un organismo descentralizado y paraestatal, forma parte del Poder Ejecutivo, es decir, de la esfera administrativa del Presidente de la República, y su personal se rige por el apartado B del artículo 123 constitucional, de lo contrario se mutila del Poder Ejecutivo la administración pública paraestatal que también le pertenece y está a su cargo.

V. Para demostrar la dependencia de las entidades paraestatales del Poder Ejecutivo y la intervención que éste tiene en ellos, debe tomarse en cuenta que el artículo 90 constitucional dispone que las leyes fijarán las bases para la creación de dichas entidades y la intervención que el Ejecutivo tendrá en ellas, y que también es pertinente tomar en consideración lo dispuesto por las leyes relacionadas con esa materia, la cual no se reduce a recibir su auxilio como lo afirma la mayoría.

Los artículos 9, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen que a fin de que el Ejecutivo intervenga en las entidades de la administración pública paraestatal éstas se agruparán por sectores y subsectores, considerando el objeto de cada uno de ellos en relación con la esfera de competencia de las Secretarías de Estado; que dicha intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda, la cual fungirá como coordinadora del sector o subsector respectivo y tendrá a su cargo coordinar la programación, presupuestación, operación y evaluación de resultados, así como participar en los órganos de gobierno de dichas entidades.

Los artículos 8, 9, 10, 15, 17, 21, 46 y 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales disponen que corresponde a las Secretarías de Estado y a las coordinadoras

de sector, establecer políticas de desarrollo para ellos; coordinar su programación y presupuestación y conocer y evaluar los resultados de su operación; que en la extinción de los organismos descentralizados deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, que la ley o el decreto respectivo fijen la forma y términos de su extinción y liquidación; que el director general de dichos organismos será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste por el órgano de gobierno; que los objetivos de las Entidades Paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y que las propias entidades deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, y a los programas sectoriales y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados.

Si bien la administración paraestatal está basada en la descentralización administrativa la cual permite que las entidades paraestatales gocen de autonomía y de libertad para realizar sus funciones, como lo establece el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los artículos a que hice referencia demuestran que a pesar de ello el Presidente de la República, a través de las Secretarías de Estado y de las coordinadoras de sector, tiene una fuerte intervención en dichas entidades, autorizadas por el artículo 90 constitucional; por lo cual, dichas entidades y en particular los organismos descentralizados conservan una notoria dependencia del Poder Ejecutivo.

Por tales razones, el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano forma parte de la administración pública federal, es decir del Poder Ejecutivo, y por lo mismo las relaciones laborales entre dicho organismo y sus trabajadores se rigen por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 constitucional.

VI. La mayoría de la citada ejecutoria sostiene que los organismos descentralizados no pertenecen a la administración Pública Federal ni al Poder Ejecutivo, aduciendo que éste siempre ejecuta actos de imperio que dan lugar a una sanción, y que los mencionados organismos sólo realizan actos de derecho privado.

No son correctas ninguna de tales aseveraciones.

Respecto de la primera cabe recordar que la doctrina administrativa ha formulado

un amplio cuadro de la vida administrativa, la cual va desde los hechos o sucesos naturales que producen efectos jurídicos, como el nacimiento y la muerte, pasa por los actos de gestión llamados también negocios jurídicos administrativos, que se rigen por normas de derecho privado, y culmina con los actos unilaterales de autoridad, que establecen obligaciones a cargo de los particulares. En la práctica el Gobierno Federal adquiere o enajena los bienes de dominio privado de la Federación, conforme a las disposiciones de la Ley de Bienes Nacionales. Reducir la administración pública a los actos de imperio trae por efecto limitar las funciones de aquélla sólo a los órganos administrativos centralizados, lo que es inadmisibles a la luz de la Constitución y de los ordenamientos legales citados.

La segunda aseveración de que los organismos descentralizados solamente ejecutan actos de derecho privado desconoce que en ocasiones dichos organismos realizan actos de autoridad, como sucede con el Instituto Mexicano del Seguro Social, que tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, así lo establece la jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, página 2828 de la Segunda Parte, cuyo rubro dice: 1761. SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD.

Se concluye, por tanto, que no es correcta la separación absoluta que se hace en la ejecutoria, reservando a la administración pública centralizada los actos de autoridad y a la descentralizada los actos de derecho privado.

VII. Por lo que ve al argumento de la mayoría de que los organismos descentralizados no pueden pertenecer al Poder Ejecutivo y a la vez tener relaciones con él, hago notar que las citadas relaciones son posibles y se dan en la realidad, porque tanto el Presidente de la República como los organismos descentralizados tienen su propia personalidad jurídica, pero ésta sometida a la potestad de aquél, y ambas pueden relacionarse en la forma y términos que establezcan las leyes; porque al pertenecer los citados organismos a la administración del Ejecutivo de la Unión, no pierden su personalidad limitada a su objeto, sino que la conservan como entidades de la administración pública paraestatal, y porque el Ejecutivo Federal está facultado para relacionarse tanto con los órganos de la administración centralizada, como con los

organismos descentralizados, que le están subordinados de diversas maneras.

Dichas relaciones van desde la creación de los organismos de referencia, hasta su extinción y liquidación, y ven a su programación, dirección, presupuestación, actuación, evaluación de resultados, y están regidas por los correspondientes preceptos legales que ya cité en el apartado V de este voto.

El artículo 90 constitucional, en su último párrafo, prevé tales relaciones: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". Y el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las regula diciendo: Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en los términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector.

VIII. Todas las consideraciones y razonamientos expuestos llevan a establecer las siguientes conclusiones:

Es constitucional el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque no infringe el artículo 123 de la Constitución Federal en su apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1.

Es constitucional el artículo 16 del decreto expedido por el Presidente de la República, el cual dispone, en aplicación de los artículos 25 y 28 constitucionales y 1o., de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que las relaciones de trabajo entre el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano y su personal se regirán por la citada ley laboral y por el apartado B del artículo 123 de la propia Constitución, pues al respecto se advierte que dicho organismo presenta un servicio público reservado en forma exclusiva al Estado y no tiene el carácter de empresa.

Se debe modificar la jurisprudencia 4a./J.40/94 de la Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia en los términos indicados, y se debió negar la protección constitucional

en el amparo en revisión 83/94, tanto por lo que se refiere al artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como en lo relativo al artículo 16 del decreto presidencial que creó el Servicio Postal Mexicano".<sup>118</sup>

Como se ve, la mayoría de los Ministros, sobre el tema que nos ocupa, estiman, en síntesis, que la administración pública paraestatal responde a la necesidad de crear un ente con vida jurídica propia, para atender con sus propios recursos una necesidad colectiva, que aunque forme parte del Gobierno federal, estatal o municipal, es distinta a los Poderes Ejecutivos en los distintos ámbitos de competencia. Por tanto, no es posible considerar que la administración pública paraestatal, dentro de la que se encuentran comprendidos los organismos descentralizados, forme parte del Ejecutivo Federal, toda vez que los preceptos constitucionales y legales que ahí se citan, establecen que el ejercicio de dicho Poder corresponde al Presidente de la República, cuyas atribuciones las llevará a cabo a través de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; y que el hecho de que la administración pública federal se organice en centralizada y paraestatal, no implica que estas últimas formen parte del Poder Ejecutivo Federal, en virtud de que no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular de dicho Poder, sino que, en su carácter de unidades auxiliares, su finalidad es la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el sector dentro del cual se

---

<sup>118</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, Themis, julio de 1995, Tomo II, pp. 29-34.

encuentre agrupada cada una de las mencionadas entidades. Que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal robustece lo expuesto, ya que entre otras facultades y obligaciones que concede al jefe del Ejecutivo, se encuentra la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, mismas que, generalmente, si no en su totalidad, tienen carácter coactivo; en consecuencia, el Ejecutivo es una autoridad con imperium, concepto relacionado con el de coacción. Por tanto, al regular la conducta de los gobernados, el Congreso de la Unión establece obligaciones e impone sanciones en caso de incumplimiento; obligaciones que, generalmente se aplican en ciertos aspectos, por los órganos administrativos y cuando actúan de esta manera, lo hacen como autoridades. Al lado de estas funciones autoritarias, los preceptos constitucionales encargan a estos mismos órganos la tarea de realizar otro tipo de funciones, ya no como facultades, sino como obligaciones, tendientes a proporcionar educación, construir hospitales, fomentar la economía nacional, realizar actividades económicas, pero como al actuar así, no son esencialmente autoridades ni su función es estrictamente de poder, de coacción, esos fines se pueden encargar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal. Lo que se corrobora con lo establecido en el numeral 90 constitucional, que prevé que la Ley Orgánica que expida el Congreso, definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, además de que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el citado Poder, con lo que claramente la propia Carta Magna distingue a esos organismos del Ejecutivo Federal y no los identifica.

Ahora bien, por las razones a que se alude el voto particular previamente transcrito y por las propias que a continuación expondré, como dije, no comparto el referido criterio.

En efecto, desde mi muy particular punto de vista, es inexacto que la Constitución establezca que el Presidente de la República deba llevar a cabo sus atribuciones solamente a través de las personas morales que integran la administración pública centralizada.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que, la doctrina reconoce que la administración pública —sin distinguir entre la centralizada y la paraestatal—, es una función del Presidente de la República. Así, el Diccionario Jurídico Mexicano señala que por administración pública "se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos".<sup>119</sup> Para Andrés Serra Rojas "la administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".<sup>120</sup> Por su parte, Gabino Fraga afirma que "desde el punto de vista

---

<sup>119</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa y UNAM, novena edición, 1996, Tomo A-Ch, p. 107.

<sup>120</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 87.

formal la administración pública es parte, quizás la mas importante de uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo".<sup>121</sup>

En apoyo a la idea de que la administración pública, sin distinguir entre centralizada y paraestatal es una función del Presidente de la República, debe citarse el artículo 69 constitucional, que dice:"Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria".<sup>122</sup>

O sea que, si el titular del Ejecutivo Federal tiene que presentar ante el Congreso un informe por escrito del estado general que guarda la administración pública del país, es por que está a su cargo, pues nadie puede informar de algo que no sea de su incumbencia; por ejemplo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe rendir el informe de labores del Poder Judicial de la Federación; por lo que si la norma constitucional no obliga al Presidente de la República a rendir el referido informe sólo respecto de la administración pública centralizada, es que debe hacerlo también de la paraestatal. En

---

<sup>121</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, trigésima sexta edición, 1997, p. 119.

<sup>122</sup> Constitución... op. cit. p. 59.

consecuencia, también ésta debe encontrarse dentro de su esfera de poder.

Ahora bien, si la administración pública es una función del Ejecutivo; y aquélla, según lo dispone el artículo 90 constitucional es centralizada y paraestatal, es inconcuso que ambas se identifican con aquél. Sin que sea óbice a lo anterior, que las entidades paraestatales no tengan por objeto el despacho directo de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del Poder en cuestión, pues el que sean auxiliares de éste, como lo marca el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no los desliga del mismo, pues lo cierto es que el Presidente de la República tiene una considerable intervención en tal clase de entes e incluso puede decirse que están sometidas a él, en razón de que la propia ley establece que el Ejecutivo de la Unión las debe agrupar por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de tales entidades, en relación con la esfera de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, las cuales dependen directamente del Ejecutivo, a efecto de que éste pueda intervenir en ellas; intervención que, se realizará a través de la dependencia que corresponda, según el referido agrupamiento por sectores, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo y tendrá a su cargo, respecto de las referidas entidades paraestatales, regular sus programación y presupuesto, conocer sus operaciones y evaluar los resultados, así como participar en sus órganos de gobierno; habida cuenta que, de conformidad con el artículo 46 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los objetivos de éstas deben ajustarse a los programas que formule la coordinadora de sector. Lo que revela, como se dijo, la estrecha vinculación e incluso subordinación de los organismos

paraestatales al Ejecutivo Federal, por lo que no pueden ser independientes de éste, como lo estima el criterio mayoritario. Y el que la propia norma constitucional señale que las leyes determinarán las relaciones entre tal clase de órganos y el Poder Ejecutivo, no significa que estén fuera de su esfera de competencia, en tanto que, tales relaciones pueden ser reguladas por la norma, sin que se excluyan entre sí, en virtud de que, tanto el Presidente de la República como las entidades paraestatales, tienen personalidad jurídica propia, sólo que, como se dice en el voto particular y como aquí se puso de relieve, la de las entidades paraestatales está sometida a la potestad de aquél.

Por otro lado, coincido con la apreciación que se hace en el voto particular, en el sentido de que no sólo los entes de la administración pública centralizada realizan actos coercitivos, de imperio, pues también existen organismos descentralizados, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, al que la propia jurisprudencia le otorga el carácter de organismo fiscal autónomo, que los llevan a cabo.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 93 constitucional dice: "Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los

diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".<sup>123</sup>

De donde se desprende que la Carta Magna les da el mismo tratamiento a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los Jefes de Departamentos Administrativos, pertenecientes a la administración pública centralizada, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, integrantes de la administración pública paraestatal, en tanto que, cualquiera de las Cámaras los puede citar para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Por lo que, donde la ley no distingue, tampoco debe hacerlo el juzgador, habida cuenta que, si las Cámaras pueden integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y el resultado hacerlo del conocimiento del Ejecutivo Federal, es porque tal clase de entes se encuentran dentro del ámbito de dicho Poder. Si no fuese así, ningún objeto tendría hacer tal notificación.

A mayor abundamiento, aun en el caso de que se coincidiera con el criterio de la Corte antes analizado, esto es, que las entidades paraestatales, entre las que se encuentran los organismos descentralizados, no pertenecen a ninguno de los Poderes de la Unión, como a continuación se verá, el

---

<sup>123</sup> Constitución... op. cit. p. 83.

Instituto Federal Electoral no encuadra dentro de las características de ninguno de los entes de la administración pública previstos por la ley atinente, que son a los que tradicionalmente se refiere la doctrina administrativa.

A tal determinación se llega con base en los numerales 1 a 3 y 45 a 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que son del tenor siguiente: "Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado,
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

Artículo 3. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales

de seguros y de fianzas; y

### III. Fideicomisos.

Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
  - B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
  - C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participan en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Artículo 47. Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las

atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Artículo 48. A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 49. La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Artículo 50. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras del sector".<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, obtenida del Compila II.

En esta tesitura, es factible determinar que el Instituto Federal Electoral, tampoco forma parte de la administración pública federal (centralizada o paraestatal).

En efecto, el Instituto que nos ocupa no puede ser un órgano centralizado, puesto que, no es uno de los considerados como tal por la ley (Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos o Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal).

Tampoco es un ente de la administración pública paraestatal, ya que no es una empresa de participación estatal, como lo son las Sociedades Nacionales de Crédito o de cualquier otra naturaleza en las que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; o que en la constitución de su capital, se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. No es una sociedad o asociación civil, en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participan en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar aportaciones económicas preponderantes. De igual manera, no se trata de un fideicomiso público constituido por el Gobierno Federal o por alguna entidad paraestatal, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal

para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo. Por último, cabe precisar que tampoco es un organismo descentralizado, pues para que un ente, independientemente de su estructura legal pueda considerársele como descentralizado, según el concepto que da la propia ley, es necesario que concurren los siguientes requisitos: a) Ser creado por la ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; b) Tener personalidad jurídica propia; c) Contar con patrimonio propio.

De tales elementos, con sólo dos de ellos cuenta el Instituto Federal Electoral: personalidad jurídica y patrimonio propios; ya que, como se vio, su origen no se encuentra en la ley o en algún decreto expedido por el Congreso de la Unión o del Presidente de la República, pues su nacimiento emana de una disposición constitucional —artículo 41—.

Aunado a lo anterior, como antes se dijo, los artículos 48 a 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevén, en lo conducente, que con el fin de que el Ejecutivo Federal pueda intervenir en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, entre las que se encuentran las descentralizadas, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades, en relación con la esfera de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Dicha intervención se realiza a través de la dependencia correspondiente, según el agrupamiento por sectores realizado por el propio Presidente de la República, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo, encargándose de regular la programación y presupuesto, conocer su operación, evaluar los resultados,

etcétera. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales (entre las que, se insiste, se encuentran los organismos descentralizados), para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, todo lo cual, no se actualiza tratándose del Instituto Federal Electoral.

Lo antes expuesto, nos permite concluir que el Instituto Federal Electoral es un organismo administrativo *sui generis*.

### **1.6 Servicio Profesional Electoral**

Para lograr el cabal cumplimiento de la obligación que la Constitución y la ley le imponen —organizar las elecciones federales en nuestro país—, el Instituto Federal Electoral requiere del servicio de personas físicas que desempeñen todas aquellas tareas relacionadas con ese quehacer institucional. Con tales personas, el mencionado órgano electoral se vinculará a través de una relación jurídica de trabajo. Sobre dicho tópico, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

Por así establecerlo nuestra Carta Magna —artículo 5—, hasta abril de 1990 las funciones electorales se tenían que prestar de manera obligatoria y gratuita. En efecto, tal norma, en lo conducente, establecía: "5.- ...En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las

leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".<sup>125</sup>

Sin embargo, a través de los diversos foros llevados a cabo con motivo de la reforma electoral federal de 1990, efectuada ante la necesidad que tuvo el Estado de dar credibilidad a los comicios, con el fin de legitimar a los órganos del Estado emanados de tales elecciones, se advirtió que el marco jurídico vigente hasta antes de esta enmienda, propiciaba la improvisación del personal encargado de ejecutar las funciones relativas a la organización de los comicios, viéndose entonces la necesidad de favorecer la profesionalización de la actividad electoral, para lo cual era menester crear un organismo, integrado con un cuerpo permanente de funcionarios profesionales y calificados en la materia, que proporcionaran un servicio imparcial; en consecuencia, las actividades electorales desarrolladas profesionalmente, tendrían que ser remuneradas.

En esta tesitura, el artículo 41 constitucional fue reformado por decreto del 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, estableciéndose, en lo conducente, que: "41.-... 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

---

<sup>125</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Federal Electoral, México, 1987, pp. 14-16.

se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...";<sup>126</sup> con tal disposición, el constituyente permanente creó la base constitucional para la concepción de un organismo que tendría que concebirse expreso para organizar las elecciones federales en nuestro país, el cual tendría que desempeñarse profesionalmente; habida cuenta que, se incluyó al profesionalismo como principio rector de los actos electorales.

En congruencia con lo anterior, en la misma fecha fue modificado el artículo 5 constitucional, previéndose, en lo que interesa, lo que a continuación se transcribe: "5.-... En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale ...".<sup>127</sup> Advirtiéndose de lo trasunto, que el constituyente permanente, al referirse a las funciones electorales, distinguió entre las labores realizadas profesionalmente —que tendrían que ser ejecutadas por personal calificado y vinculado con el ente encargado de organizar las elecciones federales—, y aquéllas que no eran realizadas de tal manera

---

<sup>126</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, México, 1990, pp. 76-77.

<sup>127</sup> Constitución..., op. cit. nota 126, p. 26.

—por ejemplo, las desempeñadas temporalmente por ciudadanos designados funcionarios de mesa directiva de casilla, que sólo son capacitados para esa labor—, estableciendo que las primeras serían remuneradas y reiteró que las segundas seguirían siendo obligatorias y gratuitas.

Así, entre otras innovaciones introducidas por la reforma electoral referida, se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral, a partir de reglas de reclutamiento, selección y actualización, además de ciertas condiciones de inamovilidad orientadas a fortalecer la imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Los citados preceptos 5 y 41, base III, párrafo 2, ambos de nuestra Ley Fundamental, son la base constitucional para la creación del Servicio Profesional Electoral, entendido éste como: "...un sistema de personal de carrera, integrado por funcionarios electorales especializados, que tiene por objeto, respecto del Instituto: I. Asegurar el desempeño profesional de sus actividades; II. Proveer al mismo del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; III. Coadyuvar a la consecución de sus fines, y IV. Apoyar el ejercicio de las atribuciones de sus órganos".<sup>128</sup> Con la creación de este Servicio, se pretendió "erradicar la improvisación; fomentar la credibilidad ciudadana en las instituciones y en los procesos electorales; alcanzar altos niveles de eficacia en la prestación del servicio electoral; propiciar la permanencia y superación del personal; y desarrollar en sus funcionarios un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la Institución".<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Estatuto del Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral, México, 1992, Artículo 3, pp. 20-21.

<sup>129</sup> Instituto Federal Electoral, Origen y Características del Servicio Profesional Electoral, obra inédita, sin fecha ni lugar de elaboración, consultable en el Centro de Documentación del

Sin embargo, como antes se dijo, ninguno de los preceptos constitucionales modificados en 1990 (con motivo de la reforma electoral a que se hizo alusión), señaló la manera en que se regirían las relaciones de trabajo entre el órgano encargado de organizar las elecciones federales y sus servidores, pues hasta que el legislador dio vida al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se inició la reglamentación de las mismas, estableciéndose que para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto, éste debería contar con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. Este servicio se reguló entonces, por disposición expresa de la legislación electoral citada (artículo 167, párrafo 3), tanto por ésta como por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que aquél Código facultó al titular del Poder Ejecutivo Federal a expedir, emitido finalmente por éste el 29 de junio de 1992; habida cuenta que, el mencionado Estatuto, por disposición del artículo 170, párrafo 1, de la legislación electoral aludida, debería contener también las normas relativas a los empleados administrativos y "trabajadores auxiliares del Instituto".

Fue hasta el 22 de agosto de 1996, al ser nuevamente reformado el artículo 41 constitucional, cuando se precisó que: "...las disposiciones de la Ley Electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público...".<sup>130</sup> O sea, como se ve, las disposiciones de la Ley Electoral y del Estatuto del Servicio

---

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 1-2.

<sup>130</sup> Constitución..., op. cit. nota 69, p. 46.

Profesional Electoral, continuaron regulando las relaciones jurídicas de trabajo en el mencionado Instituto, sólo que a partir de entonces, por disposición expresa de la Ley Suprema; lo que viene a significar, según puede apreciarse, que tal clase de relaciones las rigen normas distintas a las que se contienen en el artículo 123 constitucional, apartados "A" y "B" y sus respectivas leyes reglamentarias, puesto que, la ley que desenvuelve la parte conducente del citado precepto 41, es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y aunque en la transcripción se hace mención al Estatuto expedido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, cabe aclarar que el que fue expedido en 1992 por el Presidente de la República, rigió hasta el 29 de marzo de 1999, por disposición expresa del artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron, diversas disposiciones del Código Electoral mencionado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, en virtud de que, el Consejo General aprobó el nuevo Estatuto hasta el 16 de marzo de 1999, mismo que, entró en vigor al día siguiente de su publicación —29 del citado mes y año—, según lo dispuesto por el artículo primero transitorio del propio Estatuto. Por otro lado, la Carta Magna, en el artículo 99, párrafo 4, fracción VII, determina que sea el Tribunal Electoral, el competente para substanciar y fallar las controversias emanadas de dicha relación de trabajo. No está por demás mencionar que el órgano revisor de la Constitución, ninguna explicación dio, del motivo por el que ubicó el fundamento constitucional de la relación de trabajo entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, en un precepto distinto al 123, que fue creado especialmente por el Constituyente originario para establecer las bases

respecto de las cuales se tendría que regir el nexo jurídico laboral; además de que, tampoco aclaró qué lo motivó a decidir que fuese un ordenamiento de carácter esencialmente electoral, el que determinaría los principios conforme a los cuales se tendría que desarrollar el vínculo laboral que nos ocupa y autorizar a la vez al órgano superior de dirección de la parte patronal de esa relación, para que los regulara.

Una vez sentado lo anterior, debe decirse que el Servicio Profesional Electoral está formado por dos clases de funcionarios: directivos y técnicos. Los primeros, cubren los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión; los segundos, son los encargados de realizar las actividades especializadas. Cabe mencionar, que los titulares de ambos cuerpos pueden desarrollar la carrera de miembros permanentes de tal Servicio. Las vías de acceso a éste, según lo prevé el artículo 168 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el precepto 35 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, son, además de cumplir con los requisitos personales, académicos y de buena reputación a que se refiere la legislación últimamente citada (verbigracia, ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo, haber acreditado el nivel de educación media superior, etcétera), los siguientes:

- Acreditar los cursos básicos de formación.
- Ganar un concurso de incorporación.
- Aprobar un examen de incorporación.

## 1.7 Comprobación de la hipótesis

A continuación se demostrará que el conjunto de normas que regulan las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral con sus servidores, otorgan a los miembros del Servicio Profesional Electoral, lo que la doctrina llama estabilidad relativa en el empleo. Sin embargo, existe un precepto que está en franca contradicción con el espíritu protector del trabajo emanado de dicha normatividad: el numeral 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual, como más adelante se pondrá de relieve, implícitamente niega tal estabilidad a esa clase de servidores.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que, el legislador ordinario, al crear al Código Electoral mencionado, pretendió establecer un esquema para el ingreso y formación de funcionarios electorales de carrera, de suerte que, la capacitación viniera a constituir el medio idóneo para lograr la permanencia en el Servicio Profesional Electoral, lo que implicaría seguridad en el empleo.

En efecto, de la exposición de motivos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 3 de mayo de 1990, se observa lo siguiente:

"El Servicio Profesional Electoral que propone esta iniciativa garantizará la objetividad, imparcialidad y plena responsabilidad en el ejercicio de la función estatal electoral.

El Servicio Profesional Electoral introduce un esquema eficaz para el ingreso y

formación de funcionarios electorales de carrera. Consideradas las experiencias de diversos países, el servicio se organizará por cuerpos, niveles o rangos, lo que permitirá la especialización y promoción de sus miembros. Se prevé el funcionamiento de dos cuerpos; el de la función directiva y el de técnicos; de ambos cuerpos el instituto nombrará al personal que desempeñe cargos como el de vocal ejecutivo de una junta o puestos como el de jefe de cartografía electoral. En todo caso la promoción y la carrera estarán basadas en el mérito y capacidad profesional evaluados mediante exámenes o concursos".<sup>131</sup>

Acorde con la voluntad del legislador, los artículos 168 a 170 del ordenamiento últimamente citado, disponen, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

"Artículo 168. 1. El Servicio Profesional Electoral se integrará por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos.

2. El Cuerpo de la Función Directiva proveerá el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión.

3. El Cuerpo de Técnicos proveerá el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas.

4. Los dos Cuerpos a que se refiere este artículo se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto. Los niveles o rangos permitirán la promoción de los miembros titulares de los Cuerpos. En estos últimos, se desarrollará la carrera de los miembros permanentes del Servicio, de manera que puedan colaborar en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.

5. ...

---

<sup>131</sup> Exposición de motivos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consultable en el centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 5.

6. La permanencia de los servidores públicos en el Instituto Federal Electoral estará sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la evaluación anual, que se realicen en términos de lo que establezca el Estatuto...

Artículo 169. 1. El Estatuto deberá establecer las normas para:

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

b) Formar el Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral;

c) El reclutamiento y selección de los funcionarios y técnicos que accederán a los Cuerpos;

d) Otorgar la titularidad en un nivel o rango de un Cuerpo o Rama y para el nombramiento en un cargo o puesto;

e) La formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento;

f) Los sistemas de ascenso, movimientos a los cargos o puestos y para la aplicación de sanciones administrativas o remociones. Los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento;

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

...

h) Causales de destitución.

Artículo 170. 1. En el Estatuto se establecerán además de las normas para la organización de los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral al (sic) que se refiere el artículo 168 de este Código, las relativas a ramas de empleados administrativos y de trabajadores auxiliares.

2. El Estatuto fijará las normas para su composición, ascensos, movimientos, procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa y

demás condiciones de trabajo".<sup>132</sup>

O sea que, la ley electoral establece, en lo conducente, que los servidores titulares, tanto del cuerpo de la función directiva como el de técnicos, pueden desarrollar la carrera de miembros permanentes del servicio; además, señala que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral debe contener, entre otras, las reglas para conceder la titularidad en un nivel o rango de un cuerpo o rama, y para el nombramiento en un cargo o puesto; para contratar personal temporal; las relativas a sistemas de ascenso y movimientos en los cargos o puestos; para la aplicación de sanciones administrativas o remociones, así como causales de destitución.

En congruencia con el párrafo 4, del artículo 168, y en acatamiento al artículo 169, inciso f), ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral expedido por el Presidente de la República en 1992, en sus artículos 3 a 8, 57, 131, 132, 135, 136 y 178 a 181, preveía, en lo que interesa, lo que a continuación se reproduce:

"Artículo 3. El Servicio Profesional es un sistema de personal de carrera, integrado por funcionarios electorales especializados, que tiene por objeto, respecto del Instituto:

- I. Asegurar el desempeño profesional de sus actividades;
- II. Proveer al mismo del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional;

---

<sup>132</sup> Código Federal de Instituciones..., op. cit. pp. 151-154.

III. Coadyuvar a la consecución de sus fines, y

IV. Apoyar el ejercicio de las atribuciones de sus órganos.

Artículo 4. Para que el Servicio Profesional cumpla sus objetivos, el Instituto deberá:

I. Reclutar, seleccionar, formar y desarrollar al personal de carrera, conforme a lo establecido en el presente Estatuto;

II. Fomentar en sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines;

III. Fomentar entre sus miembros la vocación por el desarrollo de la vida democrática;

IV. Promover que en el ejercicio de su desempeño, el personal se apegue a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, establecidos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la función estatal de organizar las elecciones federales;

V. Propiciar la permanencia y superación de sus miembros, basadas en expectativas ciertas de desarrollo personal, mediante una carrera como funcionario electoral del Instituto;

VI. Promover el desarrollo y consolidación de las capacidades de sus integrantes y fomentar su dedicación al Servicio Profesional;

VII. Vincular el cumplimiento de los objetivos institucionales con el desempeño de las responsabilidades y el desarrollo profesional del personal de carrera, y

VIII. Generar en el personal de carrera un alto sentido de responsabilidad en la realización de las actividades institucionales.

Artículo 5. El personal del Instituto será: de carrera, administrativo y temporal.

Artículo 6. El personal de carrera se integrará en dos cuerpos de funcionarios electorales, ocupará rangos propios, diferenciados de los puestos de las estructuras orgánica y ocupacional del Instituto. Para propiciar su permanencia en el Servicio Profesional, se le otorgará la titularidad en el rango, conforme a las condiciones previstas en el presente Estatuto.

Artículo 7. El personal administrativo comprenderá a quienes presten sus servicios de manera regular y realicen actividades que no sean exclusivas de los miembros del Servicio Profesional.

Artículo 8. El personal temporal será aquél que preste sus servicios al Instituto por un tiempo u obra determinados, ya sea para participar en los procesos electorales, o bien en programas o proyectos institucionales, incluyendo los de índole administrativa.

Artículo 57. Por medio de la titularidad, los miembros provisionales del personal de carrera serán incorporados, de manera permanente, al Servicio Profesional. Dicha titularidad estará referida exclusivamente a la estructura de rangos.

Para el otorgamiento de la titularidad en un rango inicial del Servicio Profesional se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Haber participado en un proceso electoral como servidor del Instituto;
- b) Acreditar los cursos de formación profesional que determine la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, y
- c) Obtener dictamen favorable con relación a su desempeño en el Servicio Profesional.

El personal de carrera perderá la titularidad y, consecuentemente, causará baja del Servicio Profesional, cuando incurra en infracciones o violaciones graves a las disposiciones establecidas en el presente Estatuto o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 131. La separación del Servicio Profesional es el acto mediante el cual el personal de carrera deja de pertenecer al Servicio Profesional.

Artículo 132. Los miembros del Servicio Profesional quedarán separados del mismo por las causas siguientes:

- I. Renuncia;
- II. Retiro por edad y tiempo de servicios, incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones o fallecimiento, y
- III. Destitución.

Artículo 135. El personal de carrera podrá ser reubicado en otras áreas o puestos

del Instituto, o quedar separado del Servicio Profesional, cuando se lleve a cabo una reestructuración o reorganización administrativa que implique supresión o modificación de áreas del organismo o de las estructuras de rango u ocupacionales.

Artículo 136. El personal de carrera causará baja del Servicio Profesional por destitución en los siguientes casos:

I. Incumplimiento grave de sus obligaciones, y

II. No acreditar los programas de formación y desarrollo profesional que lleve a cabo el Instituto, en los términos que establezca la Junta.

Artículo 178. El incumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores del Instituto o de funcionarios electorales, dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones legales.

Artículo 179. La aplicación de sanciones administrativas se regirá por el presente Estatuto.

Artículo 180. Las sanciones administrativas serán impuestas por el incumplimiento de las siguientes obligaciones:

I. Las relacionadas con la prestación de los servicios del personal del Instituto, particularmente con la intensidad y calidad de los mismos;

II. Las inherentes al correcto manejo y destino de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, bajo su custodia y responsabilidad, y

III. Todas aquéllas contenidas en las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 181. Las sanciones administrativas consistirán en: I. Amonestación; II. Suspensión; III. Destitución, o IV. Multa hasta cien veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal".<sup>133</sup>

Por su parte, los numerales 5, 6, 9, 14, fracción III, 15, fracción I, 23, 24, 77, 156, 157, fracción V, y 160 del Estatuto expedido por el Consejo

---

<sup>133</sup> Estatuto del Servicio..., op. cit. artículos 3 a 8, 57, 131, 132, 135, 136, 178 a 181, pp. 20-22, 35, 59-60, 77-78.

General del Instituto Federal Electoral, establece, en lo conducente, lo siguiente:

"Artículo 5. El servicio es un sistema de carrera compuesto por los procesos de ingreso; formación y desarrollo profesional; evaluación, promoción, ascenso e incentivos; y sanción. El servicio se organizará y desarrollará a través de la Dirección Ejecutiva, de conformidad con las disposiciones del Código, del presente estatuto y de los acuerdos, lineamientos y demás disposiciones que emitan el Consejo y la Junta en el ámbito de su competencia.

Artículo 6. La operación y el desarrollo del Servicio deberán basarse en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal y la competencia de sus miembros.

Artículo 9. Para la promoción, readscripción, movilidad, disponibilidad y permanencia de los miembros del Servicio se tomarán en cuenta los resultados de las evaluaciones del desempeño, del aprovechamiento en el programa y de la evaluación global de que sean objeto, de acuerdo con los términos y condiciones especificados en el presente Estatuto.

Artículo 14. Corresponde a la Junta: ...

III. Fijar, a propuesta de la Dirección Ejecutiva, los procedimientos administrativos del Servicio respecto del reclutamiento, la selección la incorporación, la adscripción, la readscripción, la evaluación del desempeño, las actividades de formación y desarrollo, la titularidad, la promoción, el ascenso, la disponibilidad, los incentivos, la movilidad y las sanciones del personal de carrera, así como aquéllos que sean necesarios para la correcta operación del

✓

servicio, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;...

Artículo 15. Corresponde a la Comisión: ...

I. Conocer, analizar, comentar y aprobar el anteproyecto de políticas y programas de la Dirección Ejecutiva, así como los objetivos generales de los procedimientos de ingreso, movilidad, ascenso, promoción, readscripción, titularidad, formación, evaluación, disponibilidad, incentivos y sanción de los miembros del Servicio, antes de su presentación a la Junta...

Artículo 23. El personal de carrera obtendrá la titularidad en la estructura de rangos cuando cumpla con los requisitos previstos en el presente Estatuto y así lo acuerde la Junta.

Artículo 24. El personal de carrera será destituido del servicio cuando incurra en infracciones o incumplimientos graves a las disposiciones establecidas en el Código o en el presente Estatuto, o cuando no acredite, de acuerdo con las disposiciones del presente Estatuto, las materias del programa o la evaluación del desempeño.

Artículo 77. La titularidad del personal de carrera se obtiene mediante el nombramiento otorgado, por única vez, a los miembros del servicio que cumplan con los requisitos establecidos en el presente Estatuto. La titularidad se otorga exclusivamente en la estructura de rangos. Con la obtención de la titularidad, el personal de carrera adquiere la permanencia, siempre sujeta a los términos del Código y de este Estatuto, y la posibilidad de obtener promociones.

Artículo 156. La separación del servicio es el acto mediante el cual el personal de carrera deja de pertenecer al servicio y concluye su relación laboral con el Instituto.

Artículo 157. El personal de carrera quedará separado del servicio por las causas siguientes: ...

#### V. Destitución.

Artículo 160. El personal de carrera será destituido por las causales establecidas en el presente Estatuto".<sup>134</sup>

Advirtiéndose de la anterior transcripción, que ambos ordenamientos, en lo conducente, establecen que el Servicio Profesional Electoral es un sistema de personal de carrera, constituido por funcionarios electorales especializados; para que dicho Servicio Profesional cumpla con sus objetivos, el Instituto Federal Electoral está constreñido a propiciar la permanencia de sus integrantes, otorgándoles la posibilidad de prosperar personalmente, a través de una carrera como funcionarios electorales; para lograrlo, les concederá, al cumplir los requisitos señalados en el propio Estatuto, la titularidad en el rango; habida cuenta que, mediante la titularidad, los miembros provisionales del personal de carrera deben ser incorporados de manera permanente al Servicio Profesional Electoral. Sin embargo, cabe decirlo, estos servidores, también pueden ser destituidos por infringir la normatividad que les sea aplicable, por incumplir gravemente sus obligaciones o en razón de no acreditar los programas de formación y desarrollo profesional que lleve a cabo el Instituto.

Ahora bien, por decreto publicado en el Diario Oficial de la

---

<sup>134</sup> Diario Oficial de la Federación, septiembre 29 de 1986, pp. 22-71.

Federación el 3 de septiembre de 1993, se modificó nuestra Carta Magna, otorgándose competencia al otrora Tribunal Federal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales que se presentaren entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, pues hasta antes de esta enmienda constitucional, cuando surgían tal clase de conflictos, los mismos eran decididos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En virtud de la aludida enmienda constitucional, se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, adicionándosele el artículo 337-A, el cual previó lo siguiente:

"Artículo 337-A. 1. Las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores serán resueltas por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral conforme al siguiente procedimiento:

a) El servidor del Instituto Federal Electoral que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral;

b) Es requisito de procedibilidad en este caso, que el servidor involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca el Estatuto del Servicio Profesional Electoral;

c) El escrito de demanda por el que se inconforme el servidor, deberá reunir los requisitos siguientes:

I. Señalar nombre completo y domicilio para oír notificaciones;

II. Señalar el acto o resolución que se impugna;

III. Expresar los agravios causados por el acto o resolución que se impugna;

IV. Expresar las consideraciones de hecho y de derecho en que se funda la impugnación;

V. Ofrecer las pruebas en el escrito con el que se inconforme y acompañar las

documentales; y

VI. Asentar la firma autógrafa del promovente.

d) Son partes en el procedimiento el servidor afectado por el acto o resolución y el Instituto Federal Electoral. El promovente deberá actuar personalmente o por conducto de apoderado y el Instituto Federal Electoral lo hará por conducto de sus representantes legales;

e) Presentado el escrito a que se refiere el inciso c) anterior, se correrá traslado en copia certificada al Instituto Federal Electoral, dentro de los tres días hábiles siguientes al de su presentación;

f) El Instituto Federal Electoral deberá contestar dentro de los diez días hábiles siguientes al en que se le notifique la presentación del escrito del promovente;

g) Se celebrará una audiencia de conciliación, desahogo de pruebas y alegatos dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se reciba la contestación del Instituto Federal Electoral;

h) La Sala Central determinará libremente la admisión de las pruebas y su desahogo, y las valorará atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, así como al sano raciocinio;

i) La Sala Central resolverá en forma definitiva e inatacable, dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia a que se refiere el inciso g) de este artículo. En este caso, la Sala Central podrá sesionar en privado si la índole del conflicto planteado así lo amerita. La resolución se notificará a las partes personalmente si señalaron domicilio, en caso contrario se hará por estrados; y

j) Los efectos de la resolución de la Sala Central podrán ser en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnada. En el supuesto de que la resolución ordene dejar sin efectos la destitución del servidor del Instituto Federal Electoral, este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado".<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, México, 1993, pp 278-280.

Del precepto trasunto, es dable percatarse, en lo que aquí interesa, que los empleados del ente electoral federal, una vez que agotaban el requisito de procedibilidad previsto por el inciso b), podían combatir, a través de demanda presentada ante el Tribunal Federal Electoral, la destitución de que hubiesen sido objeto; y de comprobar en juicio que ésta fue ilegal, en virtud de que, verbigracia, la conducta atribuida al operario no se encontrare dentro de alguna de las causas de cese establecidas por la ley, el órgano jurisdiccional lo dejaría sin efectos, ordenando la reinstalación del trabajador; aunque cabe decirlo, la parte patronal podía rehusarse a reinstalarlo, pagando una indemnización. Y si bien, en 1996, con motivo de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se reformaron la Constitución General de la República y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, creándose además la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —legislación que ahora señala el procedimiento para dirimir los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores—, el legislador reiteró el derecho de los trabajadores del citado organismo (incluyendo, obviamente, a quienes integran el Servicio Profesional Electoral), de impugnar su cese, también después de agotar el requisito de procedibilidad del que más adelante se hablará, sólo que ahora mediante demanda presentada ante la Sala Superior del citado Tribunal Electoral; órgano jurisdiccional a quien también se le facultó para dejar sin efectos aquél y determinar la reinstalación del afectado; sin embargo, igualmente se confirmó la opción del Instituto a negarse a reinstalar, cubriendo la indemnización correspondiente.

Lo expuesto, permite arribar al convencimiento de que la normatividad atinente, otorga estabilidad relativa en el empleo a los miembros titulares del Servicio Profesional Electoral, entendiéndose por aquélla "el derecho del empleado a conservar el puesto durante toda su vida laboral (o sea, en el caso de existir jubilación o pensiones por vejez o incapacidad, hasta cuando adquiere el derecho a la jubilación o pensión), no pudiendo ser declarado cesante antes de dicho momento, sino por algunas causas taxativamente determinadas";<sup>136</sup> atribuyéndosele el carácter de relativa, en virtud de que, de alguna manera se autoriza a la parte patronal a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad, mediante el pago de una indemnización,<sup>137</sup> pues, como se anotó, el Instituto puede negarse a reinstalar al trabajador que haya obtenido resolución favorable en el juicio laboral correspondiente, mediante el pago de una indemnización.

En efecto, desarrollar una carrera dentro de cualquier institución, como se prevé a lo largo de los preceptos analizados, significa conferir la oportunidad al empleado, de formar una trayectoria laboral dentro del organismo al que sirve, teniendo no únicamente la posibilidad de ascender en el escalafón (por antigüedad, conocimientos, etcétera), sino gozando de estabilidad en el empleo, lo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación;<sup>138</sup> habida cuenta que, la permanencia que debe favorecer el

---

<sup>136</sup> Deveali, Mario L. Lineamiento de Derecho del Trabajo, 1953, p. 265, cit. por Morales Saldaña, Hugo Italo, La Estabilidad en el Empleo, México, Trillas, 1987, p. 17.

<sup>137</sup> De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, México, Porrúa, novena edición, 1984, Tomo I, p. 221.

<sup>138</sup> Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, México, Porrúa, 1995, p. 407.

Instituto en beneficio de los integrantes del Servicio Profesional Electoral, según se puso de relieve anteriormente, significa, entre otras cosas, "duración firme, constancia, perseverancia, estabilidad".<sup>139</sup> Aunado a lo anterior, cabe decir que, el Estatuto indica limitativamente las causas por las que el Instituto puede destituir a sus servidores; lo que significa que dicha parte patronal no puede prescindir de aquéllos en forma unilateral, es decir, por decisión propia, sin que medie razón para ello, sino únicamente por causa justificada, ésto es, cuando la conducta activa o pasiva del operario encuadre en alguna de las causales de destitución previstas por la ley, en tanto que, se insiste, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (y anteriormente la Sala Central del Tribunal Federal Electoral), puede dejar sin efectos la destitución de algún trabajador del pluricitado Instituto y ordenar su reinstalación, cuando el cese haya sido injustificado. Y si bien es cierto que éste podría negarse a reinstalarlo, para ello está obligado a pagar la indemnización correspondiente.

Lo antes considerado, se robustece con la reforma electoral de 1996, pues del dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Fundamental, presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, se advierte, en la parte relativa a la conformación de los órganos electorales, lo siguiente: "La conformación de los órganos electorales: La conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral,

---

<sup>139</sup> Real Academia Española..., op. cit. p. 1578.

busca configurarlo, de modo definitivo como un órgano de Estado en el que pueda confiar la sociedad mexicana, para la organización de los procesos electorales federales. Se busca, antes que nada, revertir la llamada "ciudadanización", para reafirmar que la organización de las elecciones es una función estatal que debe estar a cargo de servidores públicos profesionales, cuya imparcialidad, honorabilidad y recto desempeño en nuestra comunidad motiven en todos nosotros, sus conciudadanos, la confianza necesaria de que la función electoral habrá de ser realizada apegada a los cánones de la imparcialidad, la objetividad, la legalidad, la independencia, la certeza y probidad.

Con esta finalidad se considera necesario adecuar la denominación de los llamados consejeros ciudadanos, para que finalmente se llamen consejeros electorales. Se pretende que estos consejeros electorales gocen de una serie de garantías necesarias para complementar su debido apego a los principios ya mencionados. Se trata de dar eficacia a sus funciones y autonomía en su desempeño, dotándolos de estabilidad en sus puestos, de seguridad económica y de garantías jurídicas para el libre ejercicio de sus atribuciones".<sup>140</sup>

Lo expuesto pone de manifiesto, claramente, que el Constituyente permanente estimó que para que los Consejeros Electorales pudiesen desempeñarse eficaz y autónomamente, apegándose a los principios rectores de la función electoral, era necesario conferirles, entre otras cosas, estabilidad en sus cargos. Y si bien no se hizo referencia a los elementos del Servicio Profesional Electoral, es lógico que tal consideración también debe ser aplicable a esos servidores, en tanto que, éstos, al igual que los Consejeros, tienen que actuar eficaz, autónoma y profesionalmente,

---

<sup>140</sup> Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución General de la República, presentada por las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, del 1º de agosto de 1996, p. 32.

observando los principios que rigen al Instituto Federal Electoral. En consecuencia, debe entenderse que fue voluntad del constituyente permanente que se les otorgara estabilidad en el empleo, tanto a los Consejeros Electorales como a los miembros del Servicio Profesional Electoral.

Corroboran lo anterior, las opiniones vertidas sobre el tema por funcionarios y exfuncionarios del Instituto Federal Electoral, de las que se advierte que éstos también, de una u otra manera, sostienen, esencialmente, que las normas que rigen las relaciones laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, otorgan estabilidad en el empleo a los integrantes del Servicio Profesional Electoral.

Así es, para Emilio Chuayffet Chemor, el profesionalismo con el que debe desempeñarse el Instituto Federal Electoral, implica la creación de un servicio civil de carrera, que establezca, a través del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, la normatividad relativa al reclutamiento, selección, ascenso y movilidad en general dentro del propio Instituto Federal Electoral.<sup>141</sup> Para dicho autor, el profesionalismo trae consigo que "...la gente que se adhiera a la función electoral, se prepare al efecto, sea personal adecuado y no esté sujeto a coyunturas sexenales o a intereses de cambios políticos ...",<sup>142</sup> y agrega "...de suerte que, hoy se quiere lograr permanencia, porque permanencia es

---

<sup>141</sup> Chuayffet Chemor, Emilio, "El Instituto Federal Electoral", Memoria del Seminario de Divulgación del Cofipe, Universidad Autónoma del Estado de México, IFE, TFE, Sala Regional Toluca, Colegio de Abogados del Estado de México, 1991, p.22.

<sup>142</sup> ibidem.

profesionalismo...".<sup>143</sup>

Rubén Lara León, exdirector Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, al presentar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, publicado por el Instituto Federal Electoral, afirmó que se concibió al Servicio Profesional Electoral, como un sistema de personal de carrera, caracterizado por "propiciar la permanencia y superación de sus miembros, basadas en expectativas ciertas de desarrollo personal mediante la realización de una carrera, con lo que se genera un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución".<sup>144</sup>

José Woldenberg, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, sostiene que la permanencia de los servidores del órgano electoral que encabeza, depende "exclusivamente de parámetros administrativos, laborales y objetivos";<sup>145</sup> afirma que "la aprobación de los requisitos previstos por la ley —acreditación de los exámenes, de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como el resultado de la evaluación anual—, continuará "siendo determinante para la permanencia en lo que será el servicio civil de carrera en la institución...";<sup>146</sup> y añade: "...las líneas estratégicas trazadas para el acceso, la capacitación, formación, estabilidad y evaluación constante en los miembros del Servicio Profesional Electoral, que culminará con la aprobación de un nuevo Estatuto del

---

<sup>143</sup> Ibidem.

<sup>144</sup> Estatuto del Servicio..., op. cit. pp. 13-15.

<sup>145</sup> Woldenberg Karakowsky, José, cit. por Guadalupe Irizar, en "Reforman en el IFE 'columna vertebral'", periódico Reforma, México, D.F. 1° de julio de 1998, p. 7A.

<sup>146</sup> Ibidem.

personal".<sup>147</sup>

Mauricio Merino, Consejero Electoral, Presidente de la Comisión de Consejeros encargada del Servicio Profesional Electoral, en discurso pronunciado el 17 de noviembre de 1997, en la ceremonia de entrega de reconocimientos y estímulos por desempeño sobresaliente durante el proceso electoral federal del año antes citado, afirmó: "... estamos plenamente comprometidos con el otorgamiento de la titularidad en los cargos del servicio para afianzar la seguridad en la pertenencia (sic) y para auspiciar el ascenso horizontal de carrera a través del sistema de rangos que ordena la ley. Queremos que todo esto se plasme, en su momento, en el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, a favor de la objetividad, de la transparencia, que es hermana de la confianza y de la seguridad laboral basada en reglas claras".<sup>148</sup>

Posteriormente, el nombrado funcionario electoral, en entrevista concedida a los medios de comunicación, manifestó que se propondría un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, con el fin de despolitizar la evaluación de sus integrantes, y "dar tranquilidad y seguridad de carrera profesional a quienes laboran en ella";<sup>149</sup> según la reportera, el nombrado funcionario aseguró "que se pretende crear un sistema de incentivos vinculado con el desempeño y, sobre todo, ofrecer la oportunidad de desarrollar un servicio de carrera

---

<sup>147</sup> *Ibidem.*

<sup>148</sup> Merino Huerta, Mauricio, Discurso pronunciado el 17 de noviembre de 1997, en la ceremonia de entrega de reconocimientos y estímulos por desempeño sobresaliente durante el proceso electoral federal de 1997, publicado en la revista "Elector, lector", México, D. F. número 21, correspondiente a los meses de diciembre de 1997-enero de 1998, pp. 2-5.

<sup>149</sup> Merino Huerta, Mauricio, cit. por José Gil Olmos, en "Despolitizará el Instituto Federal Electoral el servicio electoral", periódico La Jornada, México, D.F. 22 de enero de 1998, p. 17.

civil, ajeno a la voluntad de personas y partidos."<sup>150</sup> Añadiendo: "la titularidad genera un ambiente de certidumbre, pues está basada la evaluación en criterios objetivos que permite construir el servicio civil de carrera del IFE y no se aceptarán críticas de índole político".<sup>151</sup>

Fernando Zertuche, Secretario General del Instituto Federal Electoral, al comentar sobre la reducción en el presupuesto para 1999 del ente electoral en el que labora, declaró que "el gobierno y el partido gubernamental ya no tienen control sobre los comicios";<sup>152</sup> para tal funcionario, se optimiza al personal, y las decisiones del Instituto son imparciales, todo lo cual "cuesta mucho dinero —credencial con fotografía infalsificable, padrón confiable, servicio civil de carrera— y es para destruir los elementos de la incredulidad, desconfianza y falta de legalidad en las elecciones...".<sup>153</sup>

De lo expuesto se observa que las personalidades nombradas coinciden en el desarrollo de un servicio civil de carrera en el Instituto Federal Electoral, mismo que, como se puso de relieve, implica el derecho a la estabilidad en el empleo.

Cabe hacer mención de un editorial que apareció en la revista "Foro

---

<sup>150</sup> *Ibidem.*

<sup>151</sup> Merino Huerta, Mauricio, cit. por Esperanza Barajas, en "Darán titularidad a empleados del IFE", periódico Reforma, México, D.F. 25 de agosto de 1998, p. 7A.

<sup>152</sup> Zertuche Muñoz, Fernando, cit. por Guillermo Correa, en "A pesar de que el Instituto Federal Electoral reducirá sus gastos, el Partido Revolucionario Institucional considera que la democracia resulta muy cara", Revista Proceso, número 1,161, 31 de enero de 1999, México, p. 20.

<sup>153</sup> Zertuche Muñoz, Fernando, op. cit. p. 20.

Electoral", publicada por el Instituto Federal Electoral, en el cual se comenta que en 1992, se formalizaron los actos encauzados a elegir el Servicio Profesional Electoral, lo que permitiría reclutar, seleccionar, formar y desarrollar al personal de carrera del Instituto, "el desarrollo y la actualización serán así factor imprescindible para el ingreso, permanencia y promoción, constituyéndose en un derecho y en una obligación del personal de carrera del Instituto. Subyace en el Sistema Profesional Electoral un cambio radical en los criterios para la estabilidad, la promoción y el ascenso, en donde habrán de ser factores fundamentales para su obtención el acreditamiento de intensos programas de formación y desarrollo, el mérito y la idoneidad, superando esquemas tradicionales basados exclusivamente en la antigüedad".<sup>154</sup>

También es importante resaltar el pensamiento del distinguido jurista José Fernando Franco González Salas, quien fungió como Presidente del entonces Tribunal Federal Electoral, pues éste coincide en que la legislación aplicable a los integrantes del Servicio Profesional Electoral, prevé como derecho de éstos la estabilidad en el trabajo.

En efecto, en una monografía que dicho profesional realizó con el título "Los derechos mínimos laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral", consideró lo siguiente: "Uno de los objetivos del servicio profesional es el de proporcionar la permanencia y superación de sus miembros, basadas en expectativas ciertas de desarrollo personal, motivo por el cual en el Título Quinto, Capítulo Segundo del ordenamiento de referencia, se regula el sistema de ascensos, mediante el cual se determina el marco normativo que regula la promoción del personal

---

<sup>154</sup> La Profesionalización del Servicio Profesional Electoral, artículo editorial anónimo de la revista Foro Electoral, Instituto Federal Electoral, México, Año II, 1992, No. 7, p. 1.

de carrera, constituyendo ésta una garantía más en beneficio de los servidores del Instituto.

Una de las garantías más importantes en beneficio de los servidores del servicio profesional, la constituye el derecho a la estabilidad en el empleo, misma que representa un gran avance en el Derecho del Trabajo, toda vez que los trabajadores de confianza en ningún otro ordenamiento laboral, cuentan con tal garantía, por el contrario, existe norma expresa en el sentido de que estos servidores carecen de acción en contra de actos que atenten en contra de la continuidad en su fuente de empleo. Tal es el caso del artículo 4, fracción V del Estatuto. que señala como uno de los objetivos del servicio profesional, el proporcionar a sus miembros la permanencia en su empleo".<sup>155</sup>

Lo antes expuesto, nos permite llegar al convencimiento de que las normas que fueron analizadas, conceden el derecho a la estabilidad —relativa— en el empleo en beneficio de los integrantes del Servicio Profesional Electoral.

Sin embargo, en franca contradicción con tal normatividad al negar implícitamente el derecho antes aludido, se encuentra el artículo 172, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual es categórico al establecer que: "172.- 1. 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...";<sup>156</sup> esto es, como fácilmente se desprende de la anterior reproducción, a los servidores del Instituto

---

<sup>155</sup> Franco González Salas, José Fernando, Los derechos mínimos laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, trabajo inédito, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, p. 9.

<sup>156</sup> Código Federal de Instituciones..., op. cit. nota 55, p. 38

Federal Electoral que ocupen puestos de los del Servicio Profesional Electoral, respecto del citado apartado "B" del artículo 123 constitucional, sólo les es aplicable la fracción XIV, la cual establece: "Artículo 123.- ... B ... XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social";<sup>157</sup> precepto que, como se ve, protege a la clase de servidores que menciona, únicamente en lo tocante a la percepción salarial y las prestaciones del régimen de seguridad social, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 566 y 567, consultables en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo V, páginas 372 a 374, que son del tenor siguiente: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "B". Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el

---

<sup>157</sup> Constitución... op. cit. nota 67, pp. 139 - 153.

personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñan disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción".

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA**

ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo."

Lo que demuestra que el mencionado precepto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, niega el derecho a la estabilidad en el trabajo a los miembros del Servicio Profesional Electoral, contrariando con ello, a las múltiples normas que antes fueron comentadas, que conceden tal derecho a dicha clase de empleados del Instituto Federal Electoral.

Con lo expuesto, considero haber comprobado una de las inconsistencias de la legislación que regula las relaciones jurídicas de trabajo del Instituto Federal Electoral con sus servidores, referente a la grave contradicción que existe entre aquéllos preceptos que otorgan estabilidad (relativa) en el empleo a los miembros del Servicio Profesional Electoral y el numeral 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que la niega.

## CAPÍTULO II

### "LA JUSTICIA ELECTORAL"

- 2.1 SIGNIFICADO DEL TÉRMINO JUSTICIA ELECTORAL.  
PÁG. 134
- 2.2 BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO DE 1916 A LA FECHA.  
PÁG. 136
- 2.3 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.  
PÁG. 178
- 2.4 LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.  
PÁG. 184
- 2.5 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS.

a) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; órgano especializado del Poder Judicial Federal en tal rama del derecho. Por tanto, a mi juicio, indebidamente la Constitución otorga competencia a uno de los órganos de dicho Tribunal —la Sala Superior—, para conocer y resolver los conflictos laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, pues no existe alguna razón que la justifique; habida cuenta que, existen tribunales especializados en materia de trabajo, con perfiles propios, constituidos de tal forma, que sus integrantes representan los intereses de quienes intervienen en una relación de trabajo como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que mediante las reformas legales atinentes, bien podía conocer de tal clase de controversias.

PÁG. 187

b) El objeto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es garantizar, a través de los medios de defensa que prevé, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. Por tanto, no hay alguna razón que justifique el que dicho ordenamiento prevea el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, el que, como su nombre lo indica, establece el procedimiento para resolver tal clase de controversias, mismas que, nada tienen que ver con el derecho electoral.

PÁG. 231

## 2.1 Significado del término Justicia Electoral

Para dotar de credibilidad a los comicios, es esencial que el proceso electoral atinente pueda ser revisado y, en su caso, corregido por los órganos que señale la legislación aplicable. Es aquí donde nace la justicia electoral, cuyo significado más aceptado, según José de Jesús Orozco Henríquez, "alude a los diversos medios (jurídico-técnicos) de control para garantizar la regularidad de las elecciones, a efecto de corregir eventuales errores o infracciones electorales".<sup>1</sup> Su propósito fundamental es "la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (ciudadanos, partidos políticos, candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a la autenticidad, certeza, transparencia, objetividad, imparcialidad, legalidad y justicia de los actos y procedimientos electorales".<sup>2</sup>

José Fernando Franco González Salas clasifica los sistemas de justicia electoral en 2: contencioso informal y contencioso formal.<sup>3</sup> El primero "se presenta en los órganos electorales, en los cuales se dirimen múltiples controversias planteadas por partidos políticos, organizaciones, ciudadanos e inclusive por la opinión pública. En estos casos las inconformidades no se sujetan a regla alguna, no existen

---

<sup>1</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparada", en *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993, p. 794.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Franco González Salas, José Fernando, "Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996", en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, volumen V, número 8, 1996, México, pp. 31 - 32.

procedimientos determinados y sólo quedan sujetas a regulación las votaciones".<sup>4</sup> El contencioso formal "queda sujeto a reglas de procedimiento y forma desde la interposición de la impugnación hasta la resolución y su notificación".<sup>5</sup>

El citado autor divide a su vez al sistema contencioso formal en 3: contencioso administrativo, contencioso jurisdiccional y contencioso político, según sea el órgano del Estado al cual la norma lo responsabilice del control de la regularidad de los actos y procesos electorales.<sup>6</sup> Así, en el contencioso administrativo, los recursos atinentes son ventilados por los propios entes encargados de organizar los comicios; en el contencioso jurisdiccional, como su nombre lo indica, los medios de impugnación son resueltos por órganos jurisdiccionales; y en el contencioso político, se faculta a un órgano de tal naturaleza (Cámaras del Congreso, presuntos diputados o senadores, etcétera), para que decidan si la elección es válida o no. A propósito del tema relativo a la declaración de validez de una elección, Manuel Barquín Alvarez afirma que la doctrina reconoce dos sistemas: el de verificación de poderes, también llamado autocalificación o contencioso político, que considera "a la Asamblea como el único órgano facultado para conocer sobre la validez y controversias de las elecciones de cada uno de sus miembros";<sup>7</sup> y el de la heterocalificación, también llamado por algunos contencioso jurisdiccional, conforme al cual, la validez de la elección de algún presunto representante

---

<sup>4</sup> Franco González Salas, José Fernando, op. cit. nota 3, del capítulo II, pp. 31-32.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Barquín Alvarez, Manuel, comentario al artículo 60 constitucional, en *Derechos del Pueblo Mexicano...*, op. cit. Tomo VII, p. 298.

popular debe ser resuelta formalmente por un tribunal.<sup>8</sup>

## **2.2 Breve reseña de la evolución de la Justicia Electoral en México de 1916 a la fecha**

Siguiendo la clasificación propuesta por Franco González Salas, es dable decir que, en nuestro país, durante la época antes citada, han existido siempre sistemas contenciosos mixtos, aunque combinados de distinta forma. Así, desde 1916 hasta la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en 1977, se mezcló el informal con el político, en virtud de que las legislaciones electorales que entonces estuvieron en vigor, otorgaron el derecho de combatir diversos actos relativos a los procesos electorales, aunque en general, sin prever un procedimiento determinado; sin embargo, todas ellas coincidieron en que las Cámaras eran las responsables de calificar las elecciones; esto último, en acatamiento al artículo 60 constitucional, que así lo disponía.

Al emitirse la ley antes citada, desde mi punto de vista, el sistema informal dejó de aplicarse en nuestro país, en virtud de que tal ordenamiento estableció un título especial denominado "De lo Contencioso Electoral", en el que reguló diversos medios de impugnación, destacando, entre ellos, el de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que procedía en contra de resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de sus miembros. Y si bien la

---

<sup>8</sup> Barquín Álvarez, Manuel, op. cit. p. 300.

reglamentación de dichos recursos no fue muy completa, en tanto que, únicamente establecía ante que autoridad se tenían que presentar y el plazo para ello, el mérito de la citada legislación, consistió, estimo, en que inició, tanto la sistematización de los medios de impugnación, como su reglamentación, por lo que, válidamente podemos decir que con su expedición, terminó el sistema contencioso informal; sin embargo, aún no se podía hablar de un contencioso jurisdiccional, ya que como más adelante se pondrá de relieve, el mencionado recurso de reclamación era propiamente una investigación, y su resultado carecía de efectos vinculatorios. Así, desde el referido 1977 hasta 1990, el sistema de justicia electoral que prevaleció en nuestro país, fue una combinación de contencioso administrativo y contencioso político, pues si bien en 1986, por primera ocasión se creó un Tribunal especializado en la materia —Tribunal de lo Contencioso Electoral—, éste, según lo dispuso la ley, era de carácter administrativo; habida cuenta que, las Cámaras continuaban calificando las elecciones. No está por demás mencionar que en ese año, la Constitución, por primera vez, estableció que se deberían expedir medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se sujetaran a lo dispuesto por la propia Carta Magna y la ley.

Fue hasta 1990, cuando nace un órgano jurisdiccional: El Tribunal Federal Electoral; y desde esa época hasta 1996, existió una mezcla de los tres tipos de contencioso formal: administrativo, jurisdiccional y político, en virtud de que, algunos recursos eran decididos por la propia autoridad electoral y otros por el citado órgano jurisdiccional, además de que, los Colegios Electorales seguían calificando las elecciones, aunque después de

1993, únicamente la presidencial, en tanto que, a partir de ese año fue responsabilidad del Instituto Federal Electoral calificar las elecciones de diputados y senadores, y la determinación que al respecto emitiera dicho organismo, podía ser impugnada ante el Tribunal Federal Electoral, cuya resolución sería definitiva e inatacable, pero como se dijo, se conservó la facultad de la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral, para calificar la elección de Presidente de la República, decisión que, sería definitiva e inatacable.

Es hasta 1996 cuando desaparece el contencioso político en nuestro país, quedando el jurisdiccional y administrativo, en razón de que, por un lado, el Tribunal Electoral es incorporado al Poder Judicial de la Federación y todas sus resoluciones son ahora definitivas e inatacables; y, por otro, por disposición constitucional, es al Instituto Federal Electoral a quien le corresponde calificar las elecciones de diputados y senadores, y al Tribunal Electoral, la de Presidente de la República, desapareciendo los Colegios Electorales. Además de lo anterior, cabe resaltar, por su importancia, que en ese año se establece la posibilidad de plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución. Y en acatamiento al mandato constitucional, de que exista un sistema de medios de impugnación, se crea, precisamente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, derogándose los preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales relacionados con dicha materia. Medios de impugnación que, a excepción del recurso de revisión que decide el propio ente encargado de organizar los comicios, son resueltos por el mencionado Tribunal Electoral.

A continuación se hará una descripción general de lo que ha sido la justicia electoral en nuestro país desde 1916 hasta nuestros días.

La Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, del 6 de febrero de 1916, en lo que aquí interesa, dispuso lo siguiente:

"Artículo 7. Todo ciudadano vecino de un Distrito Electoral o representante de un partido político o de algún candidato independiente de todo partido político, podrá reclamar ante la autoridad municipal contra la inexactitud del padrón, durante los ocho días siguientes a su publicación, la cual autoridad (sic) y oyendo a los interesados, resolverá inmediatamente si es o no de hacerse la corrección correspondiente.

Las reclamaciones sólo podrán tener por objeto:

- I. La rectificación de errores en el nombre de los votantes.
- II. La exclusión del censo electoral de las personas que no residan en la sección o que no tengan derecho a votar según las leyes; y
- III. La inclusión de ciudadanos que hubiesen sido omitidos en el censo y que conforme a ley deban figurar en él.

Artículo 8. Si la resolución fuere adversa al reclamante o se opusiere a ella algún interesado, la autoridad municipal remitirá en el acto el expediente a cualquiera de los jueces de la localidad para que sin más trámite que el escrito que al efecto le presenten los interesados dentro de las veinticuatro horas siguientes, la confirme o revoque, según procediese.

Artículo 9. Las reclamaciones a que se refiere el artículo anterior y la substanciación de ellas no estarán sujetas a ninguna formalidad ni causarán impuestos del timbre u otro alguno, y deberán quedar resueltas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que se recibiere el expediente por la autoridad judicial.

Artículo 11. La autoridad municipal, al publicar el padrón electoral definitivo, designará un instalador propietario y un suplente para cada sección electoral, instalador que deberá tener los mismos requisitos exigidos para los empadronadores y estar

comprendido en el padrón de la sección para que fuere nombrado, y a la vez designará el lugar en que debe instalarse cada casilla electoral, el que será de fácil acceso al público, debiendo estar dentro de la sección respectiva.

Artículo 12. Los partidos políticos y los candidatos independientes de todo partido político, podrán recusar a los instaladores de las casillas electorales de los Distritos en que hagan postulación. Los ciudadanos empadronados en una sección tienen también derecho de recurrir al instalador designado para ella. Las recusaciones deberán presentarse por escrito dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fijación del padrón definitivo y designación de instaladores y deberán fundarse precisamente en la falta de alguno de los requisitos exigidos por esta ley para poder desempeñar ese cargo.

Artículo 31. Si durante el tiempo de la elección se presentare alguna persona, reclamando que no se le dio boleta o que no se le incluyó en el padrón, no obstante ser vecino de la sección y no tener tacha que lo inhabilite para votar, la mesa le expedirá la boleta respectiva, siempre que esté inscrito en el padrón, o, en caso de no estarlo, que pruebe con dos testigos honorables de la misma sección que es vecino de ella.

También se expedirá boleta a la persona que estando inscrita en el padrón, manifieste haber extraviado o inutilizado la que se le dio.

Artículo 32. Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes o cualquier ciudadano empadronado en la sección podrán presentar durante la elección las reclamaciones que consideren convenientes, siempre que se funden en cualquiera de las causas siguientes:

- I. Suplantación de votos.
- II. Error en el escrutinio de los votos.
- III. Presencia de gente armada en la casilla que pueda constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa.
- IV. Incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas comprobada con documentos auténticos; y
- V. Admisión indebida de nuevos votantes.

Las reclamaciones se presentarán por escrito citando el hecho concreto que las

motivo y no se admitirá discusión sobre ellas.

Artículo 37. Toda casilla electoral que se instale en lugar diverso del señalado por la autoridad municipal o de distinta manera de la establecida por esta ley, será ilegítima y se tendrá por nulo cuanto actuaren.

Artículo 41. Al revisar la Junta Computadora cada expediente electoral mandará que se consigne a la autoridad judicial competente las reclamaciones que se hayan presentado ante las mismas casillas y que importen la comisión de algún delito, así como también hará la consignación de las denuncias que se hicieren ante ella misma, para que dicha autoridad, en juicio sumarísimo, cuya tramitación no tardará más de seis días, dicte resolución que causará ejecutoria y que será comunicada directamente al Congreso Constituyente.

Artículo 44. Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes tienen derecho:

- I. Para presenciar el acta de la revisión de los expedientes y del cómputo de los votos emitidos;
- II. Para protestar contra cualquier irregularidad que notaren siempre que la protesta se haga inmediatamente por escrito, expresando sucintamente el hecho concreto que la motive; y
- III. Para pedir que se les extienda copia certificada de las actas que se levanten, las que deberán entregárseles por cualquiera de los Secretarios, dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión del acto.

Artículo 46. La Junta Computadora de votos se abstendrá de calificar los vicios que encuentre en los expedientes electorales en los votos emitidos, limitándose a hacerlos constar en el acta respectiva para que el Congreso Constituyente califique en definitiva.

Artículo 49. Todo ciudadano mexicano tiene derecho a reclamar la nulidad de una elección de Diputado al Congreso Constituyente, efectuada en el Distrito Electoral en que esté empadronado con sujeción a las disposiciones siguientes:...

Artículo 50. Son causas de la nulidad de una elección:

- I. Estar el electo comprendido en alguna prohibición o carecer de los requisitos

exigidos por la ley para poder ser electo Diputado.

II. Haberse ejercido violencia sobre las casillas electorales por autoridad o particulares armados, siempre que por esta causa la persona electa haya obtenido la pluralidad de votos en su favor.

III. Haber mediado cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad, en las condiciones de la fracción anterior.

IV. Error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre, pues en este caso lo enmendará el Congreso al calificar la elección en caso de que no lo haya hecho la mesa de la casilla electoral o la Junta Computadora.

V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos, en las mismas condiciones de la fracción segunda.

VI. Que la instalación de la casilla electoral se haya hecho contra lo propuesto en la Ley; y

VII. No haber permitido de hecho a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes ejercer su cargo.

Artículo 51. La nulidad de que habla el artículo anterior no afecta toda la elección, sino simplemente los votos que estuvieren viciados.

Artículo 52. Cuando la nulidad afecte a la pluralidad de votos obtenidos de algún Diputado, la elección misma será declarada nula".<sup>9</sup>

Como se ve, la legislación electoral emitida para elegir a los integrantes del Congreso Constituyente de 1917, otorgó a éste la facultad de calificar en definitiva los vicios que se encontraren en los expedientes electorales; además, concedió a los protagonistas de los procesos electorales, la posibilidad de combatir diversos actos, aunque sin darle un nombre al

---

<sup>9</sup> Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 7 a 9, 11, 12, 31, 32, 37, 41, 44, 46, 49, 50, 51 y 52, pp. 216-219.

medio impugnativo respectivo y mucho menos sujetarlo a un procedimiento determinado; lo que, dicho sea de paso, lo convertía en un sistema contencioso informal-político; así, por ejemplo, legitimó a los ciudadanos vecinos de un distrito y a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes, para reclamar ante la autoridad municipal la inexactitud del padrón; tales reclamaciones únicamente podían tener por objeto: la rectificación de errores del nombre de los votantes, la exclusión del censo electoral de las personas que no residieran en la sección o que carecieran de derecho a votar por disposición legal y la inclusión de ciudadanos que hubiesen sido omitidos del censo, no obstante que deberían figurar en él. La autoridad municipal era la competente para fallar sobre la procedencia de la corrección atinente. Si la resolución fuese contraria al reclamante o se opusiere a ella algún interesado, la propia resolutora tenía que enviar el expediente relativo a cualquiera de los jueces de la localidad, para que éstos la confirmaran o revocaran. Por otro lado, los partidos políticos, los candidatos independientes y los ciudadanos empadronados en una sección, tenían la posibilidad de recusar a los instaladores electorales (funcionarios que, entre otras cosas, se encargaban de instalar la casilla electoral), y de presentar las impugnaciones que estimaren pertinentes, referentes a suplantación de votos o error en el escrutinio de los mismos, presencia de gente armada en la casilla que pudiera constituir presión sobre la mesa directiva o los electores, incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas y admisión indebida de nuevos votantes. Por su parte, los ciudadanos podían reclamar, durante la elección, la falta de entrega de la boleta para sufragar o su exclusión del padrón, a pesar de ser vecino de la sección y carecer de alguna tacha que los inhabilitara; frente a

lo cual, la mesa directiva de casilla estaba facultada para, de ser procedente, expedir la boleta respectiva. Igualmente, todo ciudadano mexicano gozaba del derecho a solicitar la nulidad de la elección de Diputado al Congreso Constituyente, efectuada en el distrito electoral en que estaba empadronada, aunque la nulidad no afectaba toda la elección, sólo los votos viciados y únicamente cuando afectara "la pluralidad" de votos de algún diputado, la elección podría ser declarada nula. En otro aspecto, el jueves siguiente al día de los comicios, los presidentes de las casillas electorales de cada distrito se constituían en junta computadora de votos del distrito electoral respectivo, para revisar cada expediente y consignar ante la autoridad judicial, las reclamaciones que se hubiesen presentado, que implicaran la comisión de un delito, a efecto de que aquélla decidiera lo conducente, lo que se comunicaría al Congreso Constituyente. En las sesiones de las juntas computadoras de votos, podían estar presentes los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes, estando facultados para protestar contra cualquier irregularidad que observaran.

A su vez, la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 estableció, en lo conducente, lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 8. Todo ciudadano vecino de un distrito electoral o representante de un Partido Político o de algún candidato independiente de todo partido político, podrá reclamar ante la autoridad municipal respectiva contra la inexactitud del padrón, dentro de los cuatro días siguientes a su publicación, la cual autoridad (sic), oyendo a los interesados, resolverá inmediatamente si es o no de hacerse la corrección correspondiente.

Las reclamaciones sólo podrán tener por objeto:

I. La rectificación de errores en el nombre o apellido de los ciudadanos inscritos en el padrón;

II. La exclusión del padrón electoral, de las personas que no residan en la sección o que no tengan derecho a votar, según las leyes; y

III. La inclusión de ciudadanos que hayan sido omitidos en el padrón y que, conforme a la ley, deben figurar en él.

Artículo 9. Si la resolución fuere adversa al reclamante o se opusiere a ella algún interesado, la autoridad municipal remitirá en el acto el expediente a cualquiera de los jueces de la localidad, para que, sin más trámite que el escrito que al efecto le presenten los interesados dentro de las veinticuatro horas siguientes, la confirme o revoque, según procediere.

Artículo 10. Las reclamaciones a que se refiere el artículo anterior, y la sustanciación de ellas no estarán sujetas a ninguna formalidad, ni causarán impuestos del timbre u otro alguno, y deberán quedar resueltas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que se recibiere el expediente por la autoridad judicial.

Artículo 13. Los partidos políticos y los candidatos independientes de todo partido político, podrán recurrar a los instaladores de las casillas electorales de los Distritos en que hagan postulación. Los ciudadanos empadronados en una sección tienen también derecho de recurrar al instalador designado para ella. Las recusaciones deberán presentarse por escrito dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fijación del padrón definitivo y designación de instaladores y se fundarán precisamente en la falta de alguno de los requisitos exigidos por esta ley para poder desempeñar ese cargo.

Artículo 32. Si durante el tiempo de la elección se presentare alguna persona reclamando que no se le dieron boletas o que no se le incluyó en el padrón, no obstante ser vecino de la sección y no tener tacha que lo inhabilite para votar, la Mesa le expedirá las boletas respectivas, siempre que esté inscrito en el padrón, o, en caso de no estarlo, que pruebe con dos testigos honorables de la misma sección que es vecino de ella.

También se expedirán boletas a la persona que, estando inscrita en el padrón, manifieste bajo protesta haber extraviado o inutilizado las que se le dieron.

Artículo 33. Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes o cualquier ciudadano empadronado en la sección podrán presentar

durante la elección las reclamaciones que consideren convenientes siempre que se funden en cualquiera de las causas siguientes:

I. Suplantación de votos.

II. Error en el cómputo de los votos.

III. Presencia de gente armada en la casilla o en las calles adyacentes que pueda constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa.

IV. Incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas, comprobada con documentos auténticos; y

V. Admisión indebida a votar de personas que no son vecinos de la sección, o de personas que tomen el nombre de las inscritas en el padrón.

Las reclamaciones se presentarán por escrito citando el hecho concreto que las motive, y no se admitirá discusión sobre ella.

Artículo 45. La Junta Computadora, al revisar cada expediente electoral, mandará que se consignen a la autoridad judicial competente las reclamaciones que se hayan presentado ante las casillas o ante ella misma y que importen la comisión de un delito, para que dicha autoridad, en juicio sumarísimo cuya tramitación no tardará más de seis días, dicte la resolución que corresponda la que causará ejecutoria. Dicha resolución se comunicará directamente a la Cámara de Diputados, si se tratare de la elección de Presidente o de Diputados y a la de Senadores, si se tratare de los miembros del Senado.

Artículo 55. Todo ciudadano mexicano, vecino de un Distrito Electoral, tiene derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de Diputado al Congreso de la Unión verificada en dicho Distrito, o de los votos emitidos en el mismo para dicha elección.

Todo ciudadano mexicano vecino de un Estado o del Distrito Federal, tiene derecho a reclamar ante la Cámara de Senadores la nulidad de la elección de Senador al Congreso de la Unión, verificada en dicho Estado o Distrito o de los votos allí emitidos para esa elección.

Artículo 56. Todo ciudadano mexicano tiene igualmente derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de Presidente de la República o de los

votos emitidos en su Estado o en el Distrito Electoral o en el Territorio en que reside para la expresada elección.

Artículo 57. Son causas de la nulidad de una elección:

I. Estar el electo comprendido en alguna prohibición o carecer de los requisitos exigidos por la Ley para poder ser electo Presidente de la República, Diputado o Senador, según la elección de que se trate.

II. Haber mediado cohecho o soborno o amenazas graves de alguna autoridad, siempre que por una de estas causas o por todas ellas se haya obtenido la pluralidad de votos en su favor;

III. Haberse ejercido violencia en las casillas electorales por la autoridad o particulares armados en las condiciones de la fracción anterior;

IV. Error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre o apellido, pues en este caso lo enmendará la Cámara respectiva o el Congreso de la Unión al calificar la elección, siempre que no lo haya hecho la Mesa de la Casilla electoral o de la Junta Computadora correspondiente;

V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos en las mismas condiciones de la fracción II;

VI. Haberse instalado la casilla electoral contra lo dispuesto en esta ley; y

VII. No haberse permitido de hecho a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes ejercer su cargo.

Artículo 58. La nulidad de que habla el artículo anterior no afecta toda la elección, sino simplemente los votos que estuvieren viciados.

Artículo 59. Cuando la nulidad afecte a la pluralidad de los votos obtenidos o tenga por causa incapacidad del electo, la elección misma será declarada nula.

Artículo 62. El día 2 de abril próximo, a las 10 de la mañana, se reunirán en sus respectivas Cámaras, sin necesidad de citación previa, los Diputados y los Senadores que resultaren electos. Si a la reunión no concurren los Diputados o los Senadores, respectivamente, en número bastante para formar quórum, se constituirán los presentes en Junta previa y citaran día para nueva junta, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo

63 de la Constitución Federal. La citación se publicará en el Diario Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 63. Cuando a dicha reunión, o a cualquiera otra posterior, concurriesen más de la mitad del número total de Diputados y las dos terceras partes del de Senadores, se constituirá junta preparatoria, nombrando entonces, una y otra Cámara, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente, dos Vicepresidentes, dos Secretarios y dos Prosecretarios.

Artículo 64. En la primera junta preparatoria, los Diputados y los Senadores presentarán sus credenciales, y se nombrará a pluralidad absoluta de votos, en la de Diputados, una comisión compuesta de quince miembros, y en la de Senadores, una compuesta de seis, para que examinen la legitimidad del nombramiento de todos los miembros de la Cámara; y otra, en cada una, de tres, para que examine la de los individuos que forman la primera comisión. La Comisión de la Cámara de Diputados se dividirá en cinco secciones de tres miembros cada una, y la de la Cámara de Senadores en dos secciones del mismo número; el primer individuo de cada sección será el Presidente y el último, el Secretario. Inmediatamente después de nombradas las comisiones escrutadoras, uno de los Secretarios de la Cámara dará lectura al inventario de los expedientes electorales que haya recibido la Secretaría, los que acto continuo, pasarán a la mismas comisiones por riguroso turno, haciéndose constar la entrega en el libro de conocimientos, bajo la firma del presidente de cada comisión.

Artículo 65. El día 8 de abril, a las 10 de la mañana, se celebrará la segunda junta preparatoria, en la que las comisiones escrutadoras presentarán sus dictámenes, consultando en proposiciones concretas la validez o nulidad de cada elección de propietario o de suplente.

En esa junta y en las demás a que juicio de la Cámara fueren necesarias, se calificará, a pluralidad absoluta de votos, la legitimidad del nombramiento de cada uno de sus miembros, y se resolverán irrevocablemente las dudas que hubiere en esta materia.

Artículo 68. En seguida de la protesta de los Diputados y Senadores, se procederá en cada Cámara a nombrar un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y

cuatro Prosecretarios, con lo que se tendrá por constituida y formada, y así lo expresará el Presidente, diciendo en voz alta: "La Cámara de Diputados (o de Senadores), de los Estados Unidos Mexicanos, se declara legítimamente constituida.

Artículo 69. La instalación de ambas cámaras deberá, por ahora verificarse el día 14 de abril próximo.

Artículo 70. Se nombrarán en el mismo día dos comisiones de cinco individuos de las respectivas Cámaras, más un Secretario, que tendrán por objeto participar aquella declaración a la otra Cámara y al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión.

La Comisión que nombre la Cámara de Diputados, además citará, a la Cámara de Senadores para que ésta concurra a aquélla el día siguiente, a las cinco de la tarde, con el objeto de abrir el período extraordinario de sesiones.

Artículo 71. Constituido el Congreso de la Unión, bajo la dirección de la Mesa de la Cámara de Diputados, el presidente de ella hará la siguiente declaración: "El XXVII Congreso Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy, 15 de abril de 1917, el período de sesiones extraordinarias prevenido por el artículo 6o. transitorio de la Constitución General de la República.

Artículo 72. En seguida, la Cámara de Diputados se constituirá en Colegio Electoral y nombrándose en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Diputado por cada Diputación, quedará formada la Comisión de 31 miembros que ha de hacer el estudio y revisión de los expedientes electorales relativos a la elección para Presidente de la República.

Artículo 73. La Comisión presentará dictamen el día 26 de abril próximo, en cuya fecha, a las cinco de la tarde, la Cámara de Diputados, constituida en Colegio Electoral, verificará su segunda sesión.

Abierta ésta, se dará cuenta desde luego con el dictamen de que se ha hecho mérito, el cual se contraerá a consultar, en proposición concreta, que se declare electo para el cargo de Presidente de la República en el período de 1o. de diciembre de 1916 al 30 de noviembre de 1920, al ciudadano que haya obtenido la mayoría absoluta de los

sufragios".<sup>10</sup>

De lo antes reproducido, se advierte que la ley en comento fue muy semejante a la que se expidió para elegir al Congreso Constituyente, ya que las Cámaras continuaron como responsables de calificar la validez de las elecciones y se conservó la posibilidad de oponerse a distintos actos electorales, sin sujetarse a reglas predeterminadas; así, se reiteró la factibilidad de recusar a los instaladores de las casillas electorales y de reclamar ante a la autoridad municipal, los errores del padrón electoral, la falta de entrega de la boleta para votar, la suplantación de votos o error en el cómputo de aquéllos, la presencia de personas armadas en la casilla o en calles adyacentes que pudiera constituir presión sobre el electorado o sobre la mesa directiva de casilla, la incapacidad para votar por causa posterior a la publicación del listado correspondiente y permitir sufragar a personas que no fuesen vecinos de la sección o que suplantaren a una inscrita en el padrón, además de la nulidad de la elección, en los mismos términos que la ley anterior; igualmente, la junta computadora de votos consignaría a la autoridad judicial las reclamaciones que se hubiesen presentado y que importaran la comisión de un delito y aquélla resolvería lo conducente.

Por su parte, la Ley para la Elección de Poderes Federales del 1o de julio de 1918, en lo que importa estableció:

"Artículo 12. Las designaciones de miembros de los Consejos no son renunciabiles

---

<sup>10</sup> Ley Electoral, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 8 a 10, 13, 32, 33, 45, 55 a 59, 62 a 65, 68 a 73, pp. 220-224.

más que por un motivo justificado, a juicio del Consejo que deban integrar; pero cuando no se reúnan los requisitos señalados para ser miembro de un Consejo o les lleguen a faltar posteriormente, se excusarán; pues en caso contrario cualquier ciudadano representante de partido podrá recusarlos, y si se prueba el motivo legal de la recusación, se aplicará al culpable una multa de diez a cien pesos. La misma pena se les impondrá cuando renuncien sin motivo justificado.

Ningún ciudadano podrá formar parte más que de un Consejo, ya sea este de Lista Electoral, de Distrito o Municipal.

Artículo 18. Al mismo tiempo que se haga conocer las listas, se hará público, por medio de avisos en toda la municipalidad, que el día 10 del mismo febrero se reunirá el Consejo Municipal o el de Distrito en donde no hubiere aquél, para que los ciudadanos puedan formular ante él sus reclamaciones verbalmente o por escrito, durante un plazo de ocho días, contados desde el día de la publicación de los avisos.

Para los efectos de este precepto, todas las autoridades y funcionarios públicos que tengan los datos necesarios, deben expedir gratuitamente, al que lo solicite, todos los documentos que el elector necesite para acreditar su capacidad o la incapacidad de los otros electores.

En esta virtud, todo elector de una sección o un representante de partido, puede pedir la supresión del nombre de un ciudadano indebidamente inscrito; pero sólo los interesados y sus representantes y los de los partidos pueden solicitar la inscripción de los omitidos.

Las reclamaciones que se presenten ante los Consejos Municipales o de Distrito, en su caso, podrán tener por objeto:

- I. La rectificación de errores en el nombre de los electores;
- II. La exclusión de la lista electoral de las personas que no residan en la sección o que no tengan derecho a votar según las leyes vigentes;
- III. La inclusión de ciudadanos que no figuren en la lista y que tengan derecho a ser inscritos.

El Consejo resolverá por turno cada una de las reclamaciones en vista de las

pruebas que se presentaren. La resolución será por mayoría de votos y se hará conocer a los interesados.

La violación de cualquiera de las prescripciones consignadas en este artículo, como el hecho comprobado de negarse el Consejo a oír a los que se excluyeron de la lista, o a los que con pruebas piden la exclusión de algún elector, se castigará con multa de diez a cien pesos, o con la reclusión correspondiente, aplicada a cada uno de los miembros del Consejo que resulten culpables. El Presidente sufrirá una multa igual al doble de las señaladas a otros miembros si también resultare culpable.

Artículo 22. El día 1o. de marzo siguiente, se remitirán los documentos de que habla el artículo anterior al Consejo de Distrito Electoral, reservándose el Consejo Municipal una copia.

El día 10 siguiente, se reunirá con el Consejo de Distrito Electoral, para aprobar en sesión pública las listas que no son objeto de reclamación.

En sesión secreta revisará las reclamaciones presentadas en los Consejos Municipales, confirmando o revocando notificadamente (sic) las resoluciones y conocerá de aquellas reclamaciones que se le presentaren directamente. Antes de resolver en un sentido determinado, se estudiarán todas las pruebas, debiendo dictarse las resoluciones antes del día 20 del mismo mes y se publicarán al día siguiente, haciéndose saber al Consejo Municipal que corresponda.

La infracción de estos preceptos hará responsables a los miembros del Consejo de Distrito Electoral, quienes serán castigados con pena de diez a cien pesos de multa o con la reclusión correspondiente.

En las juntas secretas de que habla este artículo, sólo podrán estar los representantes de los partidos y los interesados en el asunto que se discuta o los representantes de estos últimos.

Artículo 23. Si la resolución fuere adversa al reclamante o se opusiere algún individuo, el Consejo enviará, de oficio, el expediente al Juez letrado, dando aviso inmediato a todos los interesados en el asunto.

El Juez resolverá en audiencia, antes del 1o. de abril en la que serán oídos los

interesados, y sin más formalidad que la de hacer constar en el expediente el hecho de haberse verificado esta diligencia y de la concurrencia o no asistencia de los interesados.

Contra las resoluciones del Juez habrá el recurso de apelación que se tramitará con una sola audiencia, devolviendo el tribunal los expedientes fallados precisamente antes del 15 de abril, bajo pena correccional de suspensión de empleo por diez días hasta un mes y multa de diez a cien pesos.

Artículo 29. Los electores que indebidamente no hubieren recibido credencial, ocurrirán al Consejo Municipal antes del tercer domingo de junio, exponiendo su queja. Si el motivo de la reclamación queda comprobado, previo informe del auxiliar, se les extenderá la credencial reclamada.

Durante la misma semana comparecerán ante el Presidente Municipal los que tengan derecho a votar por haber llegado a la edad requerida para ser ciudadano o por haber terminado la incapacidad o la suspensión de sus derechos políticos. Llevarán las pruebas que funden su petición, y siendo favorable el acuerdo se les anotará en una lista, que será enviada el tercer domingo de junio al Consejo Municipal, para que allí recojan los interesados sus credenciales y se agregue a la lista de sección correspondiente a sus domicilios. Las credenciales que no sean recogidas serán repartidas a los cinco días por los auxiliares respectivos.

Artículo 31. El instalador deberá ser elector de la sección, no tener cargo público y saber leer y escribir. Este cargo no es renunciable y sólo por causa justificada podrá ser eximido de él por la misma autoridad que hiciere el nombramiento.

Todo elector de la sección o representantes de partidos políticos podrán recusarlo por la falta de algún requisito señalado por este artículo. La recusación será presentada ante el Ayuntamiento, quien la tomará en cuenta si es justificada.

Artículo 33. Los Ayuntamientos registrarán antes del cuarto domingo de junio las credenciales en favor de los representantes que designen para que intervengan en todos los actos electorales los partidos políticos y los ciudadanos independientes. El número de representantes por cada partido o candidato, no podrá ser mayor que el de sección que comprenda la Municipalidad y cinco más, pero sólo será aceptado en cada acto u oficina

electoral el primero que se presente por su partido o candidato.

La autoridad Municipal que se niegue a registrar las credenciales en los términos de esta disposición, sufrirá una multa de veinte a doscientos pesos. En este caso, los interesados podrán ocurrir al Consejo de Lista Electoral, de Distrito Municipal a que pertenezca la autoridad municipal infractora, para que registre las credenciales respectivas, bajo pena de pagar la misma multa.

Artículo 45. Es nula la elección de Presidente de la República, que recaiga:

- I. Sobre el ciudadano que hubiere desempeñado ese cargo anteriormente, por elección popular;
- II. Sobre los que hubieren desempeñado el mismo cargo por falta absoluta del electo o con el carácter de interino, durante el período inmediato al desempeño de sus funciones, salvo que el Presidente interino, por causa de licencia del Presidente electo, no estuviere en funciones al celebrarse las elecciones, pues en este caso podrá ser electo en el período inmediato;
- III. Sobre el ciudadano que desempeñe la Presidencia provisional para convocar a elecciones que se celebren con motivo de la falta del Presidente;
- IV. Sobre los que pertenezcan al estado eclesiástico o sean ministros de algún culto;
- V. Sobre los que estén en servicio activo en el Ejército;
- VI. Sobre los que desempeñen los cargos de Secretarios o Subsecretarios.

En los casos de las dos últimas fracciones será válida la elección, si las personas a que ellas se refieren, se han separado del servicio activo o de sus respectivos cargos noventa días antes de la elección;

VIII. Sobre los que hayan figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motin o cuartelazo.

Artículo 68. Los representantes nombrados por los partidos o por los candidatos independientes, pueden presentar durante la elección o computación, las protestas que juzguen necesarias, motivadas por la infracción de alguna o algunas de las disposiciones de la presente ley. En las protestas sólo se hará constar el hecho y el artículo o artículos

que se violen y serán siempre por escrito. Por ningún motivo se podrá discutir sobre los hechos consignados en las protestas.

Artículo 69. El Presidente de la Mesa Electoral tiene obligación de dar entrada a las protestas de los representantes que vigilen la casilla, a las de quienes con el carácter de representantes generales recorran la Municipalidad o Distrito, siempre que presenten registrado debidamente su nombramiento y a las de todo elector de la sección. La infracción a este artículo se castigará con multa de cincuenta a quinientos pesos y arresto de diez a treinta días, más la suspensión de los derechos políticos, del infractor por el término de tres años.

Artículo 95. La Junta Computadora, al revisar cada expediente electoral, consignará a la autoridad judicial competente las reclamaciones que se hubieren presentado ante las casillas electorales o ante ella misma, para que se practique la averiguación correspondiente. Esta no podrá durar más de quince días y contra la resolución que se pronuncie procederá el recurso de apelación.

La resolución definitiva, se comunicará directamente a la Cámara de Diputados o a la de Senadores, según que el hecho que motivó la consignación se refiera a elecciones de miembros de una u otra Cámara.

Ningún miembro de la Junta Computadora dejará de presentarse ni podrá separarse del lugar de la Junta mientras ésta no haya terminado sus trabajos, bajo la pena de cinco a quinientos pesos de multa o reclusión de tres días hasta tres meses o con ambas penas, según las circunstancias.

Sí a pesar de esta prohibición se ausentaren de la Junta algunos de sus miembros, o dejaren de presentarse, los votantes continuarán los trabajos cualquiera que sea su número, y su decisión será válida.

Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo anterior, el caso de que la autoridad o particulares armados ejercieran violencia sobre los miembros de la Junta, pues entonces, éstos suspenderán sus trabajos hasta que se les impartan plenas garantías, harán constar en un acta los hechos que motivaren la suspensión de sus trabajos y la consignación a la autoridad judicial respectiva para que imponga a los responsables de seis meses a dos

años de reclusión, multa de cien a mil pesos y suspensión por diez años de sus derechos políticos.

Si el responsable fuere autoridad, se duplicará la pena, se le impondrá la destitución del empleo o cargo que desempeñe y se le inhabilitará para toda clase de empleos, cargos y honores por el mismo término de diez años.

Artículo 97. La Cámara de Diputados calificará las elecciones de sus miembros y las resoluciones que sobre ellas pronuncie serán definitivas e inatacables.

Artículo 100. La Cámara de Senadores calificará las elecciones de sus miembros, y las resoluciones que sobre ello pronuncie, serán definitivas e inatacables.

Artículo 101. Todo ciudadano mexicano, vecino de un distrito electoral, tiene derecho de reclamar ante la Cámara de Diputados, la nulidad de la elección de diputado al Congreso de la Unión, verificada en dicho distrito o de los votos emitidos en el mismo para dicha elección.

Todo ciudadano mexicano, vecino de un Estado o del Distrito Federal, tiene derecho de reclamar ante la Cámara de Senadores la nulidad de la elección de senador al Congreso de la Unión, verificada en dicho Estado o distrito o los votos allí emitidos para esa elección.

Artículo 102. Todo ciudadano mexicano tiene derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección del Presidente de la República o de los votos emitidos en su Estado o en el Distrito Federal o en el Territorio en que esté empadronado.

Artículo 103. La acción a que se refieren los dos artículos anteriores podrá ejercitarse en tanto que la elección para la cual va dirigida, no haya sido calificada de una manera definitiva e inatacable por la Cámara correspondiente.

Estas reclamaciones no estarán sujetas a formalidad alguna y no causarán el impuesto del Timbre. El que ejercitara la acción de nulidad con manifiesta temeridad o mala fe, será sentenciado a pagar una multa de cien a mil pesos y arresto de uno a seis meses o ambas penas, según las circunstancias.

Artículo 104. Son causa de nulidad de una elección:

- I. Estar el electo comprendido en alguna de las causas de inelegibilidad o carecer de los requisitos exigidos por la ley para poder ser electo Presidente de la República, diputado o Senador, según la elección de que se trate;
- II. Haber mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación en favor de determinado candidato;
- III. Haberse ejercido violencia en las casillas electorales por la autoridad o particulares con el mismo objeto que para la fracción anterior;
- IV. El error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre o apellido, pues en este caso lo enmendará la Cámara respectiva del Congreso de la Unión, al calificar la elección, siempre que no lo haya hecho la Mesa de la casilla electoral o de la Junta Computadora correspondiente;
- V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos;
- VI. Haberse instalado la casilla electoral en distinto lugar y condiciones diferentes a las señaladas por esta Ley.
- VII. Haberse violado por cualquiera causa el secreto del voto, y
- VIII. No haberse permitido de hecho, a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes, ejercer su cargo.

Artículo 105. La nulidad de que habla el artículo anterior no afecta a toda la elección, sino simplemente a los votos que estuvieren viciados, pero cuando tenga por causa la incapacidad del electo o cuando por medio de cohecho, soborno, presión o violencia se haya obtenido la mayoría de los votos, la elección misma será declarada nula, respecto de los candidatos que en estas condiciones hayan resultado electos".<sup>11</sup>

De donde se desprende que el legislador conservó el sistema contencioso ideado para las dos leyes anteriores, en tanto que, confirmó que la calificación de las elecciones era responsabilidad de las Cámaras, reiterando la posibilidad de reclamar, sin sujetarse a un procedimiento

---

<sup>11</sup> Ley para la Elección de los Poderes Federales, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 12, 18, 22, 23, 29, 31, 33, 45, 68, 69, 95, 97, 100 a 105, pp. 226-233.

preestablecido, diversas problemáticas electorales, verbigracia, las inexactitudes del padrón electoral, la falta de entrega de credencial para votar, la nulidad de la elección y la infracción de alguna disposición de la ley; también reafirmó el derecho de recusar a los miembros de lista electoral; de consignar —las juntas computadoras—, ante la autoridad judicial, las reclamaciones que se hubiesen presentado, para que aquélla efectuara la averiguación atinente, cuyo resultado se notificaría a la Cámara encargada de calificar la elección.

Cabe decir que, los decretos expedidos el 21 de diciembre de 1921, 19 de noviembre de 1931, 29 de diciembre de 1941 y 22 de diciembre de 1942, que contenían diversas reformas a la referida Ley para la Elección de Poderes Federales, no modificaron el sistema de justicia electoral que se había previsto hasta entonces, habida cuenta que, la enmienda de 1921, sólo creó una nueva causal de nulidad de la elección de diputados o senadores.<sup>12</sup>

Posteriormente, en 1946, nace la Ley Electoral Federal, que en lo conducente, determinó lo que a continuación se reproduce:

"Artículo 8º. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral tendrá las siguientes atribuciones:...

IV. Resolver las consultas que se le presenten sobre el funcionamiento de las Comisiones Locales Electorales de los Estados y del Distrito Federal y territorios;...

---

<sup>12</sup> Ley para la Elección de Poderes Federales, García Orozco, Antonio, op. cit. artículo 43, p. 239.

VI. Desahogar las consultas que acerca de los asuntos de su competencia, le formulen los ciudadanos o partidos políticos;

Artículo 13. Las Comisiones Locales Electorales tendrán las atribuciones siguientes:

III. Resolver las controversias que se presenten sobre el funcionamiento de los Comités Electorales Distritales;

IV. Desahogar las consultas que sobre asuntos de su incumbencia les formulen los ciudadanos o los partidos políticos;

Artículo 17. Los Comités Electorales Distritales tendrán las siguientes atribuciones:...

VI. Proceder en los casos de reclamaciones que presenten los partidos políticos o los ciudadanos, respecto a inclusión de votantes en la lista electoral o modificación del padrón electoral, en la forma prescrita en el artículo 68;

Artículo 64. Los representantes nombrados por los partidos o por los candidatos o en su caso el representante común, pueden presentar, durante la preparación y desarrollo de la elección y en la computación, las protestas que juzguen pertinentes, por la infracción de alguna de las disposiciones de la presente ley. En las protestas sólo se hará constar el hecho y el artículo o artículos que se violen y serán siempre por escrito. Por ningún motivo se podrá discutir sobre los hechos consignados en las protestas.

Artículo 66. Los locales que se señalen para instalar las casillas serán lo suficientemente amplios para colocar en ellos todo lo necesario para el fácil cumplimiento de las operaciones electorales.

Los partidos políticos o los candidatos independientes pueden objetar el señalamiento de algún lugar para instalación de casillas por motivos fundados y el Comité Electoral Distrital acordará lo que considere prudente.

Artículo 67. El tercer domingo de junio, el Comité Electoral Distrital publicará la lista definitiva de las casillas electorales que hayan de instalarse en el Distrito y los lugares señalados para su instalación, así como de los ciudadanos designados como presidente y secretario propietarios y suplentes y escrutadores de cada una de ellas.

Los electores o partidos políticos podrán impugnar los nombramientos de presidentes de casilla cuando no reúnan los requisitos señalados en el artículo 19 de la presente ley. Dichos nombramientos sólo podrán ser revocados fundadamente, por el Comité Electoral Distrital, hasta tres días antes del de la elección.

Artículo 68. Los electores que el primer domingo de mayo no hubieren recibido credencial ocurrirán al Comité Electoral Distrital hasta antes del primer domingo de junio para hacer la reclamación respectiva. Si el Comité la estimare fundada la transmitirá por la vía más rápida a la Comisión Local que podrá apoyarla ante el Consejo del Padrón Electoral. Si por el contrario, resolviere que no procede, el solicitante podrá ocurrir ante la Comisión Local Electoral o ante el Consejo del Padrón Electoral. En estas gestiones, el elector puede ser patrocinado por el partido político a que pertenezca.

Artículo 70. La lista electoral de cada sección podrá ser libremente consultada por electores o representantes de partidos políticos, y deberá modificarse, suprimiendo nombres, cuando proceda, por muerte, incapacidad o suspensión de derechos de los elementos inscritos.

Cualquier elector o los representantes de los partidos políticos pueden gestionar esas modificaciones ante el Comité Electoral Distrital hasta el segundo domingo de junio, o formular ante la mesa de casilla electoral correspondiente, la protesta que proceda en el momento de la elección.

Artículo 85. El presidente de la mesa tiene obligación de dar entrada a las protestas de los representantes de partidos políticos y candidatos debidamente acreditados ante la casilla o que presenten debidamente registrado su nombramiento teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 39 de la presente ley. Igual obligación tiene respecto de las protestas que presente cualquier elector de la sección.

Artículo 104. La Junta Computadora, al terminar la revisión de los expedientes electorales, comunicará a la Comisión Local Electoral las reclamaciones que se hubieren presentado ante las casillas electorales o ante ella misma, para que si lo juzga necesario se practique la averiguación correspondiente. Ésta no podrá durar más de quince días y su resultado se comunicará a la Legislatura Local que corresponda o a la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión en su caso, enviando siempre copia de la Investigación a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Artículo 110. La Cámara de Diputados hará la calificación de la elección de sus propios miembros. Corresponde igualmente a la Cámara de diputados calificar la elección del Presidente de la República. La resolución que sobre ellas pronuncie será definitiva e inatacable.

Artículo 111. La Cámara de Senadores calificará la elección de sus miembros y su resolución será de la misma manera definitiva e inatacable.

Artículo 113. Cuando a juicio de la Cámara competente hubiere razón para estimar que en la elección ha habido violación del voto, podrá, si lo estima conveniente, solicitar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una investigación en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o bien turnar el caso al Ejecutivo Federal para los efectos legales.

Artículo 114. Si del examen de la documentación correspondiente, de la información de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral o de la investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, aparecieren irregularidades que a juicio de la Cámara respectiva invaliden la elección de acuerdo con la presente ley, hará la declaración de nulidad.

Artículo 115. Si de los informes rendidos por sus comisionados o por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, encontrare el Ejecutivo de la Unión motivo fundado para considerar que en alguna de las elecciones ha habido violación de voto, podrá, si lo estima conveniente, solicitar una investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o hacer la consignación del caso a la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 116. En cualquiera de los casos señalados en los tres artículos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación comunicará oportunamente el resultado de su averiguación a la Cámara correspondiente del Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, para los efectos a que hubiere lugar en la calificación de las elecciones y para la consignación.

Artículo 117. En ningún caso dejará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de resolver sobre la calificación, cómputo y declaratoria en la elección de Presidente de la República, antes de la fecha en que deba inaugurarse la nueva administración.

Artículo 119. El voto de un elector será nulo:

I. Cuando sea emitido en una casilla distinta a la que le corresponde conforme a su domicilio, salvo las excepciones que permite la ley;

II. Cuando sea emitido contra las disposiciones que establece la ley;

III. Cuando haya sido consecuencia de suplantación de elector o de votación doble; y

IV. Cuando haya incapacidad en el elector o sea inelegible el candidato.

Artículo 120. La votación recibida en una casilla electoral será nula:

I. Cuando se haya instalado la casilla electoral en distinto lugar al señalado y en condiciones diferentes a las establecidas por esta ley;

II. Cuando haya mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación en favor de determinado candidato;

III. Cuando se haya ejercido violencia sobre los electores en las casillas electorales por alguna autoridad o particular con el mismo objeto que indica la fracción anterior, y

IV. Por haber mediado error o dolo en la computación de los votos.

Artículo 121. Una elección será nula:

I. Por ser electo inelegible en virtud de carecer de los requisitos exigidos por la ley para poder ser electo Presidente de la República, Diputado o Senador, según se trate;

II. Cuando por medio de cohecho, soborno, presión o violencia sobre los electores se haya obtenido la mayoría de votos de la elección;

III. Cuando se hayan cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de toda elección, y

IV. Por error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el

nombre o apellido, pues en este caso lo enmendará la Cámara respectiva del Congreso de la Unión, al calificar la elección.

Artículo 122. Todo ciudadano mexicano, vecino de un Distrito Electoral, tiene derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de Diputado al Congreso de la Unión, verificada en dicho Distrito o de los votos emitidos en el mismo, para dicha elección.

Todo ciudadano mexicano, vecino de un Estado o del Distrito Federal, tiene derecho a reclamar ante la Cámara de Senadores la nulidad de la elección de Senador al Congreso de la Unión, verificada en dicho Estado o Distrito, o de los votos emitidos por esta elección.

Todo ciudadano mexicano tiene derecho a reclamar ante la Cámara de diputados la nulidad de la elección de Presidente de la República, o de los votos emitidos en su Estado o en el Distrito Federal, o en el territorio en que está empadronado.

Artículo 123. Los partidos políticos tienen igualmente el derecho consignado en el artículo anterior.

Artículo 124. La reclamación de nulidad podrá interponerse en tanto que la elección contra la cual va dirigida, no haya sido calificada por la Cámara correspondiente.

Estas reclamaciones no estarán sujetas a formalidad alguna y no causarán ningún impuesto".<sup>13</sup>

Como es fácil observar, la justicia electoral siguió siendo del tipo contencioso informal, mezclado con político; sin embargo, el legislador ordinario, al emitir el ordenamiento de mérito, estableció algunas innovaciones respecto de las leyes que le precedieron, que vale la pena mencionar: Se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para

---

<sup>13</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 8, 13, 17, 64, 66 a 68, 70, 85, 104, 110, 111, 113 a 117, 119 a 124, pp. 243 - 251.

investigar, a solicitud de las Cámaras o del titular del Ejecutivo Federal, la posible violación del voto público, cuya conclusión tenía que comunicarla a tales órganos del Estado; sin embargo, tal determinación carecía de algún efecto vinculatorio, en tanto que, al final de cuentas, eran las propias Cámaras las que al calificar la elección, decidían si procedía o no la nulidad de ésta. Por otro lado, se facultó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral para contestar las consultas que le formularan los ciudadanos o los partidos políticos, respecto del funcionamiento de las Comisiones Locales Electorales o de cualquier otro asunto de su competencia. A su vez, las Comisiones Locales Electorales estaban autorizadas para decidir las controversias que surgieran sobre el funcionamiento o por actos de los Comités Electorales Distritales, y para resolver las consultas que los ciudadanos o partidos políticos formularan respecto de temas de su competencia. Por su parte, los Comités Distritales Electorales resolvían las reclamaciones relativas al padrón electoral y a la falta de entrega de la credencial para votar; lo determinado en este último aspecto, se revisaría por la Comisión Local Electoral o por el Consejo del Padrón Electoral. Los representantes de partidos o de candidatos, podían presentar, durante la preparación y desarrollo de la elección y en la computación de los votos, las protestas que estimaran procedentes por la transgresión a alguna disposición de la ley; habida cuenta que, podían combatir la determinación relativa al lugar designado para instalar una casilla y los nombramientos de los presidentes de casilla, lo que sería ventilado por el Comité Electoral Distrital. En otro aspecto, la junta computadora de votos, después de revisar los expedientes electorales, tenía la obligación de notificar a la Comisión Local Electoral, las reclamaciones que se hubiesen formulado, para que

aquella, de considerarlo necesario, llevara a cabo la averiguación atinente, cuyo resultado se comunicaría a la Cámara correspondiente. Y aunque al igual que en las legislaciones antes mencionadas, cualquier ciudadano mexicano estaba legitimado para hacer valer ante la Cámara correspondiente causales de nulidad, el ordenamiento que ahora nos ocupa ya no estableció que aquella se constreñiría a los votos viciados, por lo que ahora estableció, en forma separada, causales de nulidad de voto de un elector, de la votación recibida en una casilla y de una elección.

El 21 de febrero de 1949 se reformó la Ley Electoral Federal, destacando únicamente, en lo que aquí interesa, la supresión de la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo la Procuraduría General de la República, la única competente para averiguar la posible violación del voto público; así como el derecho que se concedió a los partidos políticos para inconformarse contra la denegación del registro de un candidato.<sup>14</sup>

El 4 de diciembre de 1951, se promulgó una nueva Ley Electoral Federal, distinguiéndose de la enmienda, en lo referente a la justicia electoral, la autorización otorgada a la Comisión Federal Electoral para aclarar las dudas suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación de la propia ley;<sup>15</sup> y la creación de un capítulo al cual se le llamó "Garantías y Recursos", que, sin embargo, no contempló alguno en particular, pues

---

<sup>14</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 109 a 118, p. 261.

<sup>15</sup> Idem. artículo 12, pp. 262-263.

éstos continuaron dispersos y sin una completa reglamentación, pues lo que previó dicho capítulo, referente a los medios de impugnación, fue la posibilidad de que todos los actos de las autoridades electorales pudiesen ser revisables, lo que se infiere de que se determinó que en los casos en que la ley no previera algún medio de impugnación para combatir tal clase de actos, entonces los interesados podían recurrirlo ante el organismo jerárquico superior, y tratándose de actos de la Comisión Federal Electoral, se podía pedir la revocación de aquéllos.<sup>16</sup> Tocante a las nulidades, debe mencionarse que dejaron de preverse las causales de nulidad del voto de un elector, pero se conservaron sin cambio alguno aquéllas que propiciaban la nulidad de la votación recibida en casilla y la nulidad de una elección.

En enero de 1954 y diciembre de 1963, la Ley Electoral Federal sufrió cambios; sin embargo, no se modificó sustancialmente el sistema contencioso. Y aunque el 5 de enero de 1973 se expidió un nuevo ordenamiento (la Ley Federal Electoral), quedando abrogado el anterior, en el sistema contencioso no se dio ningún cambio trascendente.

En 1977 tuvo lugar otra reforma electoral, en la cual destaca la creación de un medio de impugnación —recurso de reclamación—, contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que desgraciadamente, sólo tenía peso moral, en tanto que, la resolución relativa no tenía efectos vinculatorios.

---

<sup>16</sup> Ley Electoral Federal, García Orozco, Antonio. op. cit. artículo 115, p. 271.

En efecto, por decreto del 1o de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, fue reformado el artículo 60 constitucional, cuyo texto quedó de la manera siguiente:

"La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso".<sup>17</sup>

En virtud de dicha reforma constitucional, en el mismo mes diciembre se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y fue abrogada la Ley Federal Electoral. La nueva legislación, en acatamiento a la norma fundamental, instituyó el recurso de reclamación

---

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación, diciembre 6 de 1977, México, D.F.

ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros. Pero como se adelantó, la resolución de la Corte no tenía efectos vinculatorios, por lo que era potestativo para el cuerpo colegiado responsable acatarla o no.<sup>18</sup> Por lo demás, debe destacarse que el ordenamiento de mérito previó un Título denominado "De lo Contencioso Electoral", en el cual estableció las causales de nulidad de la votación recibida en casilla y de elección,<sup>19</sup> además de diversos recursos: inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión, aunados, claro está, al de reclamación. El de inconformidad era el adecuado para impugnar actos del Registro Nacional de Electores,<sup>20</sup> el de protesta para combatir los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas,<sup>21</sup> el de queja para reclamar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados y la expedición de la constancia de mayoría, así como la elección de diputados por el principio de representación proporcional, el cual, cabe decirlo, era resuelto por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados,<sup>22</sup> el de revocación era oponible a los actos de la Comisión Federal Electoral, de las Comisiones Locales

---

<sup>18</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 235 a 241, p. 315.

<sup>19</sup> Idem. artículos 222 y 223, p. 314.

<sup>20</sup> Idem. artículo 227, p. 314.

<sup>21</sup> Idem. artículo 228, p. 314.

<sup>22</sup> Idem. artículo 229, pp. 314-315.

Electorales y de los Comités Distritales Electorales;<sup>23</sup> y el de revisión procedía cuando los recursos anteriores (a excepción del de queja), no fueran tramitados por la responsable, ésta no resolviera dentro de los términos legales o al decidirlo contrariara algún precepto de la ley.<sup>24</sup> Y si bien la tramitación de dichos medios de defensa no fue regulada de manera completa, en virtud de que, sólo se refería, por ejemplo, a la autoridad ante quien se deberían interponer y el plazo para ello, al haber comenzado su sistematización y reglamentación, a mi juicio implica el fin del contencioso informal.

Posteriormente, por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 del propio mes de diciembre, se reformó nuevamente el numeral 60 de nuestra Carta Magna, estableciéndose lo que a continuación se reproduce:

"Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos Senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal,

---

<sup>23</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas..., op. cit. artículo 230, p. 315.

<sup>24</sup> Idem. artículo 231, p. 315.

como con los Senadores de la anterior Legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos, además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables".<sup>25</sup>

Como se ve, a través de esta enmienda, el Constituyente permanente derogó el referido recurso de reclamación, "con el objeto de evitar que se vulnerará el respeto y dignidad de nuestro más alto Tribunal Judicial y considerando el prestigio y las trascendentales funciones constitucionales atribuidas a la Suprema Corte...";<sup>26</sup> y por primera vez se elevó a rango constitucional la obligación de contar con medios de impugnación electorales y con un Tribunal de la materia, para garantizar que los actos de las autoridades electorales se ajustaran a lo dispuesto por la propia Carta Magna y sus leyes reglamentarias. Sin embargo, las resoluciones de tal Tribunal podían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara.

---

<sup>25</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Federal Electoral, México, 1987, pp. 62-63.

<sup>26</sup> Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, Tribunal de lo Contencioso Electoral: Integración y Competencia, trabajo inédito, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 2-3.

En virtud de la reforma electoral antes referida, por decreto del 29 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987, el legislador ordinario abrogó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, dando vida en su lugar al Código Federal Electoral; y a fin de reglamentar la disposición constitucional de mérito, en los Libros séptimo y octavo de dicho ordenamiento, respectivamente, previó un sistema de medios de impugnación y al primer Tribunal especializado en la materia, al cual le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral, y le atribuyó el carácter de "organismo autónomo de carácter administrativo",<sup>27</sup> razón por la cual, de estricto derecho, no puede hablarse aún de un sistema contencioso jurisdiccional.

La ley en comento previó 3 recursos —revocación, revisión y apelación—, que podían hacerse valer durante la etapa preparatoria de la elección, en diferentes supuestos, y uno más —el de queja—, para combatir los cómputos distritales y la validez de cualquier elección.<sup>28</sup> Legitimó a los ciudadanos, a los representantes de los partidos, a las asociaciones políticas nacionales y a los candidatos registrados, para interponerlos durante la etapa preparatoria de la elección; y exclusivamente a los partidos políticos para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección.<sup>29</sup> Cabe aclarar que, también facultó a los ciudadanos que estimaran haber sido

---

<sup>27</sup> Código Federal Electoral, García Orozco, Antonio, op. cit. p. 354.

<sup>28</sup> Idem. artículo 313, p. 351.

<sup>29</sup> Idem. artículo 314, p. 351.

incluidos o excluidos indebidamente del padrón, para solicitar la aclaración relativa ante la oficina central o delegación distrital del Registro Nacional de Electores correspondiente a su domicilio.<sup>30</sup> Por su parte, los partidos políticos podían formular observaciones al Registro Nacional de Electores respecto de ciudadanos inscritos o excluidos de tal registro<sup>31</sup> y objetar los lugares señalados para la ubicación de las casillas, así como a las personas designadas para integrar las mesas directivas de casilla.<sup>32</sup>

Por otro lado, el Tribunal de lo Contencioso Electoral fue considerado como un organismo autónomo, de carácter administrativo,<sup>33</sup> al cual sólo se le otorgó competencia para resolver los recursos de apelación y queja. Estaba integrado por 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos;<sup>34</sup> su carácter fue transitorio, pues iniciaba sus funciones la tercera semana de octubre del año anterior al de las elecciones federales, concluyéndolas al término del proceso electoral respectivo.<sup>35</sup>

Ulteriormente, por decreto del 4 de abril de 1990, publicado en el

---

<sup>30</sup> Código Federal Electoral, García Orozco, Antonio, op. cit. artículos 114 a 116, pp. 330-331.

<sup>31</sup> Idem. artículo 127, p. 331.

<sup>32</sup> Idem. artículos 226, 228 y 229, pp. 342-343.

<sup>33</sup> Idem. artículo 352, p. 354.

<sup>34</sup> Idem. artículo 353, p. 354.

<sup>35</sup> Idem. artículo 357, p. 354.

Diario Oficial de la Federación el 6 del citado abril, fueron reformados, entre otros preceptos, los numerales 41 y 60 de nuestra Ley Fundamental; a través de la citada enmienda, el Constituyente permanente ordenó sistematizar los medios de impugnación electorales; y al Tribunal que conocería de los mismos, le atribuyó el carácter de órgano jurisdiccional. Sin embargo, reiteró que las resoluciones de aquél, podían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales.

Por su parte, el legislador ordinario abrogó al Código Federal Electoral y dio vida en su lugar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su libro séptimo estableció el sistema de medios de impugnación y además dio una nueva denominación al órgano jurisdiccional especializado en la materia: Tribunal Federal Electoral.

El nuevo ordenamiento, en la parte correspondiente a los medios de impugnación, previó causales de nulidad de la votación recibida en casilla y de elección y estableció los siguientes medios de impugnación: aclaración, revisión, apelación e inconformidad. El primero de ellos se interponía contra actos de las oficinas municipales del Instituto, una vez agotado el procedimiento administrativo correspondiente, en los casos de los ciudadanos que habiendo obtenido oportunamente su credencial para votar, no aparecieran incluidos en la lista nominal de electores. El de revisión era el idóneo para combatir actos de los órganos locales o distritales del referido Instituto. El de apelación procedía para impugnar las resoluciones que recaían a los de revisión o contra actos del Consejo General del Instituto (en los 2 años previos al proceso electoral, también procedía contra actos de los

demás órganos centrales del Instituto). El de inconformidad era oponible contra los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o para la misma pretensión, respecto de la elección de diputados y senadores, o en una circunscripción plurinominal.<sup>36</sup>

El Tribunal Federal Electoral, se integraba por una Sala Central de carácter permanente y cuatro Salas Regionales; la primera tenía su sede en el Distrito Federal y estaba integrada por cinco magistrados; las segundas tenían su asiento en cada una de las cabeceras de las circunscripciones plurinominales y estaban formadas por 3 Magistrados.<sup>37</sup> Cabe mencionar que las resoluciones que emitiera el Tribunal con posterioridad a la jornada electoral, podían ser modificadas por los Colegios Electorales.<sup>38</sup>

Las reformas del 3 de enero de 1991 y 17 de julio de 1992, no modificaron el sistema de justicia electoral antes descrito.

Por decreto del 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 del mismo mes y año, nuevamente se reformaron los numerales 41, 60 y 74 fracción I, de la Constitución General de la República. Mediante la reforma electoral de ese año, la propia Constitución dio el nombre al órgano jurisdiccional especializado en la

---

<sup>36</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México, 1991, artículos 294 y 295, pp. 244 - 246.

<sup>37</sup> Idem. artículo 265, p. 225.

<sup>38</sup> Idem. artículo 264, pp. 224-225.

materia: Tribunal Federal Electoral. Por otro lado, las Cámaras ya no calificaron más su propia elección, pues dejaron esa tarea al Instituto Federal Electoral, cuya decisión al respecto podía ser combatida ante el Tribunal Federal Electoral; el fallo relativo era definitivo e inatacable; sin embargo, la elección presidencial siguió siendo calificada por la Cámara de diputados. Además, el Constituyente ordenó que para cada proceso electoral se integrara al citado Tribunal una Sala de Segunda Instancia, que sería la responsable de resolver las impugnaciones relativas a la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias de mayoría y la asignación de diputados o senadores; y algo muy importante para este trabajo: Otorgó competencia al mencionado Tribunal para resolver las diferencias laborales que se presentaren, tanto del Instituto Federal Electoral con sus servidores, como las que surgieran con los propios empleados del Tribunal, aunque, dicho sea de paso, ninguna razón se dio en la exposición de motivos, del porqué, un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, conocería de los conflictos laborales de un organismo autónomo, de diversa naturaleza a la del Tribunal, como lo es el citado Instituto.

En virtud de la enmienda constitucional, se modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual, en la parte correspondiente a los medios de impugnación, previó causales de nulidad de la votación recibida en casilla y de elección, estableciendo, además, los siguientes recursos: Revisión, apelación, inconformidad y reconsideración. El citado en primer término procedía contra actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto. El nombrado en segundo lugar, era el idóneo para combatir lo resuelto en revisión, además de actos del Consejo

General del Instituto Federal Electoral y del Registro Federal de Electores. El de inconformidad se podía interponer contra los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; por el mismo motivo, antagónicamente a la declaración de validez y el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y de senadores; por error aritmético, en oposición a los cómputos distritales de la elección presidencial y de diputados de mayoría relativa, así como en contra de los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores y los cómputos de circunscripción plurinominal. El de reconsideración era el procedente para impugnar las resoluciones de fondo recaídas al recurso de inconformidad y la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Además de los referidos medios de impugnación, en congruencia con la competencia que se concedió al Tribunal Federal Electoral para conocer de los conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, el mencionado ordenamiento electoral estableció el procedimiento respectivo.<sup>39</sup>

Posteriormente, por decreto del 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, fueron modificados, entre otros, los preceptos 41, 60, 74, 94 y 99 constitucionales, teniendo lugar, a mi juicio, la más importante reforma electoral en nuestro país. A continuación se señalarán los aspectos más trascendentes de la enmienda, en el aspecto relativo a la justicia electoral.

---

<sup>39</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, op. cit. artículo 337-a, pp. 278 - 280.

Por principio de cuentas, concluyó el sistema de autocalificación, en tanto que, por un lado, el Constituyente ordinario reiteró la responsabilidad del Instituto Federal Electoral de calificar la elección de Diputados y Senadores; y, por otro, atribuyó la tarea de calificar la elección presidencial y de efectuar el cómputo correspondiente, al órgano jurisdiccional especializado en la materia, el cual, dicho sea de paso, fue incorporado a Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, a partir de entonces se le denominó Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se confirmó que se debería establecer un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, en virtud de lo cual, el legislador ordinario creó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que, dicho sea de paso, también prevé el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del referido Instituto, mismo que, como su nombre lo indica, reglamenta tal clase de juicios; por ende, se derogó la parte conducente del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se determinó que las leyes electorales estimadas inconstitucionales, podían impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, legitimando para formular el reclamo correspondiente, entre otros, a los partidos políticos. Se previó la posibilidad de combatir ante el Tribunal Electoral, 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 surgieran durante los mismos. Y se confirmó la competencia del citado órgano jurisdiccional, para decidir los conflictos laborales del propio Tribunal, así como entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

### **2.3 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Como se anticipó, en virtud de la reforma constitucional de 1996, nace en noviembre de ese año el Tribunal Electoral, como un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, como lo señala el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 de la propia Constitución; precepto éste que prevé la acción de inconstitucionalidad de leyes, incluyendo la relativa a la materia electoral.

En cuanto a su estructura, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, funciona con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales.

La Sala Superior se integra por siete Magistrados Electorales, tiene su sede en el Distrito Federal, y conoce de asuntos relacionados con la materia electoral, tanto a nivel federal como local, provenientes de todo el territorio nacional, así como de las controversias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, con independencia de la Entidad de la República en que surjan, es decir, conoce de dicha clase de conflictos provenientes de todo el país.

Las Salas Regionales son cinco, cada una integrada con tres Magistrados Electorales; conocen sólo de asuntos relacionados con la materia electoral, exclusivamente a nivel federal, y sus sedes corresponden a cada una de las cabeceras de las circunscripciones plurinominales en que

se encuentra dividido el país, a saber, Guadalajara (Primera), Monterrey (Segunda), Xalapa (Tercera), México, Distrito Federal (Cuarta) y Toluca (Quinta).

A la Sala de la Primera Circunscripción, con cabecera en Guadalajara, Jalisco, le corresponde conocer y resolver de las controversias suscitadas en relación a los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

La Sala de la Segunda Circunscripción, con sede en Monterrey, Nuevo León, tiene jurisdicción sobre los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

La Sala de la Tercera Circunscripción, residente en Xalapa, Veracruz, se encarga de los asuntos planteados con relación a las cuestiones de las Entidades Federativas de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

A la Sala de la Cuarta Circunscripción, con cabecera en el Distrito Federal, compete conocer y resolver de las impugnaciones que se presenten en lo que atañe al Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

Por último, la Sala de la Quinta Circunscripción, con residencia en Toluca, atiende las controversias provenientes de los Estados de Guerrero, Estado de México y Michoacán.

La Sala Superior tiene el carácter de permanente; sus Magistrados durarán en su encargo 10 años improrrogables; las Regionales, en cambio, son temporales, funcionan durante la etapa del proceso federal electoral, que comprende de la primera semana de noviembre anterior a las elecciones federales y termina el primero de octubre siguiente, o sea, un año sí y dos no, salvo cuando hay elecciones extraordinarias federales en que son convocadas para que funcionen durante el lapso necesario para ese efecto y sus Magistrados sólo duran en su encargo ocho años.

Para el funcionamiento de la Sala Superior se requiere la presencia de cuatro Magistrados, salvo el caso de la declaración de validez de la elección de Presidente del país, y, la de Presidente electo, en que su número es de seis; para el de las Regionales, siempre se necesita la presencia de los tres Magistrados; las sesiones de resoluciones jurisdiccionales de la Sala Superior son públicas, pudiendo decidirse los asuntos por unanimidad de votos, por mayoría simple o mayoría calificada; las de las Salas Regionales también son públicas, pero sus resoluciones se toman por unanimidad o por mayoría de votos; no hay fechas previamente establecidas para sesionar, en virtud de que, durante los procesos electorales, todos los días y horas son hábiles.

Para ser Magistrado de la Sala Superior se tienen que satisfacer los mismos requisitos que para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para serlo de las Salas Regionales, los mismos que para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito y, en ambos casos, además, los siguientes: contar con credencial para votar con fotografía; de preferencia, tener conocimientos en materia electoral; no desempeñar ni

haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación; y, no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

Todos los Magistrados Electorales deben ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o, en sus recesos, por los de la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ternas específicas, aprobadas para ese efecto, por mayoría simple.

En lo que atañe a las funciones jurisdiccionales del Tribunal Electoral, debe tenerse presente que el uso y resolución de los medios impugnativos que prevé la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tiene como finalidad que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, al igual que dar definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Establecido lo anterior, debe puntualizarse que, en materia jurisdiccional, la Sala Superior tiene competencia, fundamentalmente, para conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Que una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, deberá realizar el cómputo final, 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, y que las decisiones que al respecto adopte, deberá comunicarlas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos de la expedición y publicación del bando solemne, para dar a conocer a toda la República la declaración de Presidente electo.

A dicha Sala le compete también conocer de los recursos de reconsideración que, en segunda instancia, se interpongan en contra de las resoluciones de las Salas Regionales, recaídas a los juicios de inconformidad promovidos contra las determinaciones de las autoridades electorales federales relativas a las elecciones federales de diputados y senadores.

Igualmente, le toca resolver los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de las autoridades superiores del Instituto Federal Electoral, en los términos que la ley determina.

De la misma manera, la Sala Superior es competente para conocer los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociación individual y libre en los asuntos políticos del país y de afiliación libre e individual a los partidos políticos.

Asimismo, le toca decidir los juicios de revisión constitucional electoral que se intenten contra actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las

impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, concernientes a las elecciones de Gobernadores, Diputados locales, autoridades municipales, así como del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y de los órganos político-administrativos del Distrito Federal; juicio éste al que algunos estudiosos del derecho lo han asemejado a un "amparo en materia electoral".

Por último, como ya se dijo, a dicha Sala Superior también le compete resolver los conflictos laborales que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Por su parte, cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerzan su jurisdicción, y en los términos y forma en que establece la ley de la materia, tienen competencia para conocer y resolver los recursos de apelación, los juicios de inconformidad y los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Aparte de lo anterior, es dable apuntar que el Tribunal Electoral cuenta con un órgano de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, denominado Comisión de Administración, cuyas actividades o funciones recuerdan inmediatamente a las que desarrolla el Consejo de la Judicatura Federal. Dicha Comisión de Administración se integra por el Presidente del Tribunal, quien la preside, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como tres miembros de Consejo de la Judicatura Federal; éstos son el Magistrado de Circuito de mayor antigüedad como tal y el Consejero designado por la Cámara de Senadores

del Congreso de la Unión con mayor antigüedad en el Consejo, así como el Consejero designado por el Presidente de la República. La Comisión tiene carácter permanente y sesiona en las oficinas asignadas en la sede del Tribunal Electoral. Entre otras funciones, la mencionada Comisión es la que aprueba el presupuesto anual de egresos del Tribunal que debe ser enviado al Presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de que se incluya en el del Poder Judicial de la Federación, para su envío al titular del Poder Ejecutivo, lo que evidencia su autonomía financiera.

#### **2.4 La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.**

Con motivo de la pluricitada enmienda constitucional de 1996, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue modificado, en términos del decreto publicado el 22 de noviembre ese año, en el Diario Oficial de la Federación, derogándose el libro séptimo que se denominaba "De las Nulidades; del Sistema de Medios de Impugnación; y de las Sanciones administrativas", en virtud de que el legislador ordinario creó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de nuestra Carta Magna, cuyo objeto es, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como dar definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, artículo 3, p. 4.

Esta nueva legislación estableció los siguientes medios de impugnación: Los recursos de revisión, apelación y reconsideración, así como los juicios de inconformidad, para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, de revisión constitucional electoral y para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.<sup>41</sup>

El recurso de revisión procede: a) Durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales así como en la etapa de preparación de la elección federal para impugnar los actos o resoluciones que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia; b) durante el proceso electoral federal, en la etapa de resultados y validez de las elecciones, contra los actos o resoluciones de los órganos del Instituto cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse a través de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo.<sup>42</sup>

El recurso de apelación es el idóneo durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales y en la etapa de preparación del proceso electoral —ambos del ámbito federal—, para combatir: a) los fallos que recaigan al recurso de revisión; b) los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables

---

<sup>41</sup> Ley General..., op. cit. artículo 3, p. 4.

<sup>42</sup> Idem. artículo 35, pp. 29 - 30.

mediante el recurso de revisión; c) en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones federales, es procedente para oponerse a las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión; d) para refutar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores; e) para reclamar la determinación de sanciones y en su caso, la aplicación de las mismas por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

A través del juicio de inconformidad, se refutan las determinaciones de la autoridad electoral federal, que violen normas constitucionales o legales, relativas a la elección del titular del Ejecutivo Federal, así como de los integrantes del Congreso de la Unión.<sup>43</sup>

Mediante el recurso de reconsideración se controvierten las sentencias de fondo recaídas al decidirse los juicios de inconformidad, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de las elecciones de diputados y senadores realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.<sup>44</sup>

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el apropiado para reclamar violaciones a los derechos del

---

<sup>43</sup> Ley General..., op. cit. artículo 49, pp. 39 - 40.

<sup>44</sup> Idem. artículo 61, p. 48.

ciudadano de votar y ser votado en las elecciones federales, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.<sup>45</sup>

El juicio de revisión constitucional electoral es procedente para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.<sup>46</sup>

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, reglamenta, precisamente, la tramitación de tal clase de controversias.<sup>47</sup>

## **2.5 Comprobación de la hipótesis**

a) El Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, órgano especializado del Poder Judicial Federal en tal rama del derecho. Por tanto, a mi juicio, indebidamente la Constitución otorga competencia a uno de los órganos de dicho Tribunal —la Sala Superior—, para conocer y resolver los conflictos laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, pues no existe alguna razón que la justifique; habida cuenta que, existen tribunales especializados en la materia

---

<sup>45</sup> Ley General..., op. cit. artículo 79, pp. 59 - 60.

<sup>46</sup> Idem. artículo 86, p. 64.

<sup>47</sup> Idem. artículo 90, p. 69.

de trabajo, con perfiles propios, constituidos de tal forma, que sus integrantes representan los intereses de quienes intervienen en una relación de trabajo, como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que mediante las reformas legales atinentes, bien podía conocer de tal clase de controversias.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente, que el artículo 99 de la Ley fundamental, determina, contundentemente, que el Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 constitucional (que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad), la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación,<sup>48</sup> lo que por simple lógica debe entenderse referido a la materia electoral, en virtud de que, su denominación se refiere a tal rama del derecho; habida cuenta que, en el primer párrafo de dicho precepto, que establece el carácter de "máxima autoridad jurisdiccional en la materia", para nada se alude a otra división del derecho. Esto por un lado, y, por otro, el Poder Judicial de la Federación al que se estaba incorporando tal Tribunal, ya contaba desde entonces como un órgano jurisdiccional especializado en materia laboral, que era y aún lo es, la máxima autoridad en la materia laboral: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que constituye otro motivo para descartar por completo que el Tribunal Electoral pueda ser la autoridad preeminente en materia de trabajo.

Aunado a lo anterior, es dable afirmar que con la reforma a través de

---

<sup>48</sup> Constitución... op. cit. nota 67 del capítulo I, p. 89.

la cual el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, el Constituyente permanente pretendió, esencialmente, la formación de un sistema integral de justicia electoral que incluyera el control constitucional, con el fin de que existieran en el derecho positivo mexicano, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten a lo dispuesto por la Carta Magna, salvaguardar los derechos político electorales de los ciudadanos, establecer la factibilidad de revisar la constitucionalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades locales, además de obtener una resolución jurisdiccional en la elección presidencial. Esto se puede advertir de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 25 de julio de 1996, que en lo conducente, en el aspecto relativo al sistema de justicia electoral, dice: "La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el estado de derecho. Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial".<sup>49</sup> "La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características

---

<sup>49</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo XIII, p. 772.

de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la tradición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, un sistema de justicia electoral completo que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio sistema que se está creando y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique. Al mismo tiempo, esta propuesta conlleva el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absorber en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondían a otro poder".<sup>50</sup>

De la citada iniciativa, se observa también la idea de distribuir las competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, en virtud de lo cual, la primera conocería sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, y el segundo tendría a su cargo "además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo. Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquéllos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local".<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo XIII, pp. 774-775.

<sup>51</sup> Idem. pp. 772-773.

O sea que, el órgano reformador de la Ley Fundamental, pretendió que el Tribunal Electoral fuese competente para conocer las controversias presentadas en los procesos electorales federales, justipreciando la constitucionalidad de los actos y resoluciones reclamadas; del medio de impugnación que se implementara para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; además de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que violen normas constitucionales; todo lo cual se refiere al derecho electoral y nada tiene que ver con la resolución de conflictos de carácter laboral. Además, en el dictamen de dicha iniciativa, formulado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados,<sup>52</sup> en lo que interesa, se advierte lo siguiente: "... El artículo 99 se reforma integralmente para establecer la competencia del Tribunal Electoral como "...máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación", así como sus atribuciones, funcionamiento en salas, integración, organización, administración, vigilancia y disciplina. Entre las funciones del Tribunal Electoral relativas a la resolución, en forma definitiva e inatacable, de las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, destaca la figura de su Sala Superior que resolverá, en única instancia, las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hecho lo cual realizará el cómputo final de dicha elección y formulará la declaración de validez de la misma y la de presidente electo".<sup>53</sup>

De donde se desprende que, según el referido dictamen, se establecería la competencia del Tribunal Electoral como el órgano

---

<sup>52</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo XIII, pp. 797-820.

<sup>53</sup> Idem. p. 811.

jurisdiccional supremo y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, lo que debe entenderse, obviamente, sólo en la materia electoral, pues el propio dictamen, líneas adelante, alude a las funciones del Tribunal Electoral y destaca la de uno de sus órganos: la Sala Superior, que resolvería en única instancia las impugnaciones derivadas de la elección del Presidente de la República, el cómputo final de dicha elección, la declaración de validez de la misma y la de Presidente electo, todo lo cual encuadra en el derecho electoral, no en el laboral.

Es de destacarse que, en la parte considerativa, tanto de la iniciativa en cuestión, como de los dictámenes que al respecto se elaboraron en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, ni siquiera se menciona que el Tribunal Electoral conocería de los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, mucho menos se explican las razones, y únicamente al formularse el proyecto de reforma correspondiente, se inserta el párrafo en el que se dispone tal competencia.<sup>54</sup> Cabe agregar, que tampoco en los debates que se dieron en las Cámaras se da alguna explicación.<sup>55</sup>

Ahora bien, una vez que fue aprobada la enmienda constitucional de mérito, el legislador ordinario reglamentó los párrafos octavo al décimo del numeral 99 de la Constitución Federal, para la elección de los Magistrados Electorales del Poder Judicial de la Federación, para lo cual emitió el

---

<sup>54</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo XIII, pp. 766-820.

<sup>55</sup> Idem. pp. 820-843, 877-896.

Decreto correspondiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1996, mismo que, en lo conducente, estableció lo que a continuación se transcribe: "...Artículo Segundo. Para la elección de los Magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se estará a las reglas y procedimientos siguientes:

1. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá enviar sus propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, para formular las propuestas a que se refiere este artículo, considerará preferentemente a aquellos candidatos que tengan conocimientos en materia electoral y que reúnan los siguientes requisitos:
  - a) Para ser elegido Magistrado Electoral de la Sala Superior, además de satisfacer los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberá cumplir los siguientes:
    - I. Contar con credencial para votar con fotografía;
    - II. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
    - III. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación, y
    - IV. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.
  - b) Para ser elegido Magistrado Electoral de las Salas Regionales se requiere:
    - I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y contar con credencial para votar con fotografía;
    - II. Tener por lo menos treinta y cinco años de edad al momento de la elección;
    - III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año;
    - IV. Contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años;

- V. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- VI. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación, y
- VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.
3. La Suprema Corte de Justicia enviará una lista de veintiún candidatos, entre los cuales la Cámara de Senadores elegirá a los siete magistrados que integrarán la Sala Superior.
  4. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia enviará las listas de nueve candidatos para integrar cada una de las cinco Salas Regionales, de entre los cuales la Cámara de Senadores elegirá a los tres magistrados que quedarán adscritos a ellas.
  5. Para la elección de magistrados electorales que han de integrar las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral, se requerirá del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.
  6. Si en la primera votación no se lograra integrar todas las Salas debido a que algunos de los candidatos propuestos no obtuvieron la mayoría calificada requerida, se dará aviso de inmediato al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que envíe de inmediato una nueva lista que contenga dos candidatos por cada cargo vacante de magistrado".<sup>56</sup>

El decreto trasunto, confirma que el Tribunal Electoral fue concebido para dirimir exclusivamente conflictos electorales y no laborales, lo que se infiere de que el legislador ordinario estableció que el Pleno de la Corte, al formular las propuestas de candidatos a Magistrados Electorales que enviaría

---

<sup>56</sup> Diario Oficial de la Federación, octubre 31 de 1996, México, D.F.

al Senado, tenía que considerar, preferentemente, a aquéllos que tuvieran conocimientos en derecho electoral; habida cuenta que, tener conocimientos o experiencia en derecho del trabajo, no fue requisito para convertirse en Magistrado Electoral. A lo que debe sumarse que, las demás cualidades que se exigieron, se referían, esencialmente, a evitar que tuvieran nexos con los partidos políticos, impedimento que, va dirigido a la materia electoral, no a la laboral.

Lo expuesto, considero que es suficiente para demostrar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue concebido para una sola finalidad: velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales y que, por tanto, sin existir motivo que lo justificara, se le otorgó competencia para resolver conflictos laborales de una autoridad diversa. Sin embargo, se abundará para probar que los Tribunales que le precedieron, también fueron creados para decidir controversias electorales y no laborales.

En efecto, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que aunque no fue competente para conocer controversias en materia de trabajo, es el primer antecedente de un Tribunal especializado en la rama electoral, cabe decir que, en la iniciativa de reforma a diversos preceptos constitucionales de 3 de noviembre de 1986, que sentó las bases para su posterior creación por el legislador ordinario, se advierte que, se pensó en concebirlo para "contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia

de las acciones y mecanismos electorales".<sup>57</sup>

A su vez, en la iniciativa del Código Federal Electoral, se puede mirar, en lo que interesa, lo siguiente: "... La iniciativa de reforma constitucional propone un nuevo sistema contencioso electoral en el cual destaca de manera fundamental la creación de un Tribunal Electoral que como órgano imparcial y con plena autonomía para dictar sus fallos, realizará funciones de control de la legalidad y regularidad del proceso electoral".<sup>58</sup> "...La iniciativa que hoy someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, a través de esta honorable representación nacional, contiene un conjunto de respuestas que inciden en los órganos y procedimientos instituidos en la legislación electoral vigente. Constituyen cambios cualitativos: ... la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral dotado de autonomía e imparcialidad, para conocer y reparar toda irregularidad, en las elecciones".<sup>59</sup> "...Este Tribunal de nueva creación en nuestras prácticas electorales, constituirá un elemento más que garantice a ciudadanos y partidos políticos el cumplimiento de las normas electorales. Su creación y función en los procesos electorales responde al propósito de aumentar las medidas que hagan de los procesos electorales además de procesos políticos, procesos regidos por el derecho. El Tribunal dotado de plena autonomía será competente para determinar la legalidad y cumplimiento de los procesos y la observancia de las normas electorales. La simplicidad de los recursos y de su tramitación y resolución aumentarán las garantías de legalidad en los procesos electorales".<sup>60</sup>

Como fácilmente se puede observar, el Tribunal de lo Contencioso

---

<sup>57</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit, Tomo VI, p. 1262.

<sup>58</sup> Iniciativa de Código Federal Electoral, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 2.

<sup>59</sup> Idem. p. 3.

<sup>60</sup> Idem. p. 6.

Electoral se creó exclusivamente para contar con una instancia que controlara la legalidad, regularidad y desarrollo del proceso electoral, reparando toda anomalía en los comicios. Esto es, conocería solamente de conflictos de naturaleza electoral.

Por lo que ve al Tribunal Federal Electoral, originariamente su función jurisdiccional fue exclusivamente de naturaleza electoral, pues al crearlo, la norma no le atribuyó entonces jurisdicción para conocer otra clase de conflictos, habida cuenta que, según se menciona en la iniciativa para reformar y adicionar diversos preceptos de la Constitución Federal, de 15 de octubre de 1989,<sup>61</sup> únicamente tendría por objeto ser garante de la legalidad de los actos y resoluciones electorales. Lo que sumado a que al debatirse tal iniciativa, el diputado Juan Miguel Alcantara Soria, manifestó que el Tribunal Electoral tendría a su cargo "el control jurisdiccional de la legalidad de todo el proceso electoral",<sup>62</sup> pone de relieve que, como se anotó, la actividad del Tribunal Electoral que se estaba creando, era eminentemente electoral.

Posteriormente, a partir de 1993, el referido Tribunal Electoral, no obstante haber sido creado exclusivamente con el objeto de asegurar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, resulta ser el competente para fallar los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, en virtud de haber sido reformada la Ley Fundamental. Sin

---

<sup>61</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo II, p. 139.

<sup>62</sup> Idem. p. 179.

embargo, en la iniciativa de reformas correspondiente, del 19 de agosto de 1993,<sup>63</sup> no se da ninguna razón que explique el porqué de tal disposición; lo que es más, ni siquiera se menciona en la parte considerativa que se propondrá tal adición, la cual sólo aparece en la redacción del artículo 41 constitucional que ahí se sugiere; por lo que estimo que la enmienda que aquí se comenta, se insertó, como bien lo afirma el doctor Miguel Acosta Romero, "de una manera furtiva y sigilosa, sin dar fundamento ni exposición de motivos...".<sup>64</sup> Y si bien en el dictamen que respecto de dicha iniciativa elaboró la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se hace referencia a tal enmienda, no se explican las razones que la motivaron, sólo se dijo, tocante al tema competencial que se analiza, lo siguiente: "Por lo que hace al régimen competencial del Tribunal Federal Electoral, se le faculta para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se den en materia electoral federal, y para resolver las diferencias laborales que se presenten con el organismo público encargado de organizar las elecciones o con el propio tribunal...".<sup>65</sup> Sucediendo lo mismo en el dictamen que redactaron las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, Tercera Sección de Estudios Legislativos y de Asuntos Relativos al Pacto Federal, de la Cámara de Senadores.<sup>66</sup>

Lo anterior, a mi juicio, demuestra claramente que el Tribunal Electoral

---

<sup>63</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo VI, pp. 161-171.

<sup>64</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 466.

<sup>65</sup> Derecho del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo VI, p. 181.

<sup>66</sup> Idem. p. 509.

del Poder Judicial de la Federación, así como aquéllos Tribunales que le antecedieron, fueron creados, primordialmente, para ser garantes de la constitucionalidad y legalidad, respectivamente, de los actos y resoluciones electorales; por tanto, el órgano jurisdiccional citado en primer término, a mi juicio, tendría que conocer y resolver exclusivamente asuntos de naturaleza electoral, no laboral, pues nada justifica la competencia que tiene en esta rama del derecho. Y si bien la jurisdicción que se le otorga para resolver los conflictos que surjan en materia de trabajo entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores no puede estimarse inconstitucional, en virtud de que es la propia Carta Magna quien la concede, la misma, sin embargo, no tiene razón de ser, en tanto que, se insiste, no se encuentra algún motivo que la justifique (el propio Constituyente no alude a ninguno). Por el contrario, a continuación se anotarán algunos inconvenientes de tipo práctico, generados por tal disposición.

Lo dispuesto por el artículo 99, fracción VII, constitucional, en el sentido de que al Tribunal Electoral le corresponde conocer y resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, se encuentra reglamentado por los preceptos 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 94, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establecen la competencia de la Sala Superior para decidir tal clase de litigios. Situación que es lógica, en tanto que, como se vio, dicha Sala Superior es la única de las que integran el Tribunal Electoral que es permanente, pues las Salas Regionales sólo funcionan durante la época de proceso electoral federal, que inicia en octubre del año previo al de las

elecciones federales y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección presidencial o, en su caso, de los integrantes del Congreso de la Unión (en los procesos electorales que no haya elección del Titular del Ejecutivo de la Unión). Ahora bien, la Sala Superior tiene su residencia en el Distrito Federal, según lo dispone el numeral 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, lo cual trae como consecuencia una administración de justicia centralizada, que genera molestias y perjuicios, principalmente a los trabajadores del Instituto Federal Electoral que presten sus servicios y radiquen fuera de la capital de la república y que tengan un conflicto laboral que amerite demandar a la parte patronal, pues tendrán que promoverla y substanciar el juicio en la Ciudad de México, con las consiguientes molestias y perjuicios económicos para el servidor público, quien, en el supuesto de que otorgue poder para que lo representen en dicho juicio, tendrá que pagar, cuando menos para su abogado, gastos de transporte, alimentación e incluso hotel. Para muestra de los costos, basta decir que en el mes de mayo de 1999, el precio aproximado del viaje redondo México-Hermosillo por Aeroméxico fue de \$ 3,500.00 pesos; y México-Monterrey, por la misma aerolínea, era de \$2,300.00; en esa tesitura, considero que constituye un grave obstáculo para aquellos empleados del Instituto que se sientan afectados en sus derechos laborales, el hecho de que el juicio correspondiente, independientemente del lugar en donde prestaban servicios, se tenga que ventilar en el Distrito Federal.

Tal situación, se ve reflejada en las estadísticas de la Sala Superior, según se puede observar en los cuadros que enseguida se insertarán:

<b>TOTAL DE JUICIOS LABORALES ENTRE EL I.F.E. Y SUS SERVIDORES</b>					
<b>MES DE RECEPCIÓN</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>TOTAL</b>
ENERO	-	1	10	1	12
FEBRERO	-	18	12	11	41
MARZO	-	20	8	8	36
ABRIL	-	1	1	7	9
MAYO	-	3	1	2	6
JUNIO	-	2	2	-	4
JULIO	-	1	7	-	8
AGOSTO	3	2	1	-	6
SEPTIEMBRE	4	4	0	-	8
OCTUBRE	3	2	7	-	12
NOVIEMBRE	1	1	3	-	5
DICIEMBRE	2	4	4	-	10
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>59</b>	<b>56</b>	<b>28</b>	<b>157</b>

<b>TOTAL DE JUICIOS LABORALES RECIBIDOS POR ENTIDAD DE AGOSTO DE 1996 AL 13 DE MAYO DE 1999</b>	
<b>ENTIDAD</b>	<b>TOTAL</b>
BAJA CALIFORNIA SUR	1
CAMPECHE	1
COLIMA	1
COAHUILA	2
CHIAPAS	4
CHIHUAHUA	1
DISTRITO FEDERAL	73
GUANAJUATO	3
GUERRERO	2

HIDALGO	1
JALISCO	2
ESTADO DE MÉXICO	18
MICHOACÁN	4
MORELOS	8
NAYARIT	1
NUEVO LEÓN	4
OAXACA	5
PUEBLA	1
QUERÉTARO	8
QUINTANA ROO	3
SAN LUIS POTOSÍ	2
SONORA	1
TABASCO	1
TAMAULIPAS	1
TLAXCALA	1
VERACRUZ	7
YUCATÁN	1
TOTAL	157 <sup>67</sup>

Como se mira, de un total de 157 juicios laborales que se promovieron ante la Sala Superior desde agosto de 1996 al 13 de mayo de 1999, 73 de ellos, equivalente al 46.49% (casi la mitad), fueron promovidos por quienes prestaban sus servicios en el Distrito Federal; y 18 (equivalente al 11.46%),

---

<sup>67</sup> Información otorgada por la Unidad de Estadística Judicial, dependiente de la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

por quienes lo hacían en el Estado de México; y del resto del país muy pocas demandas se han promovido, notándose que de dos Entidades cercanas a la capital de la República (Morelos y Querétaro), provienen 16 de ellas (8 de cada uno); en cambio, de Estados lejanos a la Ciudad de México, como Baja California Sur, Chihuahua y Yucatán, sólo se ha promovido un juicio.

Otro grave inconveniente de que sea la Sala Superior la competente para fallar los litigios de carácter laboral que se susciten entre el ente encargado de organizar las elecciones federales y sus trabajadores, es que las sentencias atinentes no pueden ser combatidas, ni siquiera a través del juicio de amparo; en consecuencia, tampoco pueden revisarse por alguna otra autoridad jurisdiccional.

Así es, el artículo 99, párrafo 4, fracción VII, de la Constitución Federal, establece lo que a continuación se reproduce: "Artículo 99.-... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ... VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;..."<sup>68</sup> Por su parte, el numeral 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala lo siguiente: "Artículo 189. La Sala Superior tendrá competencia para: I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por: ...g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores..."<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Constitución..., op. cit. nota 67 del Capítulo I, pp. 89-91.

<sup>69</sup> Ley Orgánica..., op. cit. pp. 103-105.

Lo que significa que, por así disponerlo claramente la Constitución y la ley, las determinaciones que tome la Sala Superior al resolver un juicio laboral emanado de un conflicto entre el Instituto Federal Electoral y algún o algunos de sus servidores, son definitivas e inatacables, por lo que, no pueden ser impugnadas, ni siquiera a través del juicio de amparo; por ende, no es factible que sean revisadas por otra autoridad jurisdiccional.

La anterior disposición, a mi manera de ver, conculca gravemente las defensas de quienes pueden intervenir como partes en tal clase de juicios, pues las deja sin el derecho a solicitar un nuevo examen de la decisión recaída, que consideren errónea y lesiva a sus intereses, no obstante que si bien el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, como se dejó en claro, no lo es en la laboral; por tanto, nada justifica que las sentencias que dicte en los conflictos laborales, no puedan ser impugnadas por ningún medio, incluyendo el juicio de garantías. Así, pueden presentarse litigios que conlleven complejos problemas jurídicos de interpretación de normas, que incluso provoquen que el fallo relativo sea decidido por mayoría y no por unanimidad de votos, y la constitucionalidad o legalidad del fallo, no podrá ser revisado. En consecuencia, la parte que se sienta afectada, tendrá que someterse irremediabilmente a la sentencia respectiva.

Como ejemplo de los intrincados problemas de interpretación de normas que se presentan al resolver los conflictos laborales que se comentan, cuyo punto de vista jurídico no puede ser revisado, y a propósito del tema relativo a la competencia del Tribunal Electoral para conocer y resolver

conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, a continuación me referiré a un criterio jurisprudencial que sostiene la Sala Superior, el cual fue emitido por mayoría de votos.

El problema se presenta, en razón de que, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral expedido en 1992 por el Presidente de la República, así como el que se encuentra en vigor actualmente, expedido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dan a este organismo la posibilidad de emplear personal temporal, a través de la suscripción de contratos celebrados conforme a la legislación federal civil (en la práctica el Instituto ocupa a tal clase de servidores, mediante contratos de prestación de servicios profesionales). Ahora bien, cuando algún trabajador contratado de tal manera demandaba al referido Instituto, la Sala Superior, en los primeros conflictos que se le plantearon, se declaraba incompetente por tratarse de un asunto de carácter civil, por derivar de la celebración de un pacto de tal naturaleza, y se dejaban a salvo los derechos del promovente para que los hiciera valer ante la autoridad competente. Sin embargo, posteriormente se cambió dicho criterio y por mayoría de votos se sostuvo que el mencionado órgano jurisdiccional, era competente también para conocer y resolver juicios emanados de contratos de prestación de servicios profesionales de naturaleza civil, emitiéndose la jurisprudencia que dice: "CONFLICTOS LABORALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CON SU PERSONAL TEMPORAL. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL PARA RESOLVERLOS. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver todos los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y cualquiera de sus servidores, incluyendo al personal

temporal incorporado mediante contratos de prestación de servicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 fracción III párrafo segundo, y 99 párrafo cuarto fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 167 a 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y las disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Electoral. En efecto, si bien es cierto que en el artículo 41 constitucional se emplea la expresión relaciones de trabajo y en el 99, el enunciado conflictos o diferencias laborales, también es verdad que a las voces trabajo y laborales no debe dárseles una interpretación restrictiva, en la que se incluyan únicamente los asuntos en los cuales exista una relación típica de las que regula ordinariamente el Derecho del Trabajo, toda vez que no son de uso exclusivo de la disciplina jurídica indicada, sino que en el vocabulario general tienen un significado gramatical amplio, aplicable a cualquier actividad que realicen los seres humanos, de modo que estas expresiones constituyen sólo una referencia general para todos los vínculos que surjan con motivo del servicio electoral entre el citado organismo público y sus servidores, y esto hace que la jurisdicción citada abarque a todos los casos en que se presente un litigio entre la citada autoridad electoral y alguno o varios de los individuos que formen parte de su personal, de conformidad con las disposiciones establecidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, sin perjuicio de que la relación que origine la controversia se encuentre regida, en el aspecto sustantivo, por normas administrativas, por disposiciones identificables de algún modo con el Derecho del Trabajo, por la legislación civil federal, o por un conjunto integrado por diversas normas de ámbitos distintos".<sup>70</sup>

A continuación se transcribirán las consideraciones atinentes de uno de los precedentes que motivaron la tesis jurisprudencial antes transcrita, el cual fue consultado del archivo judicial del referido órgano jurisdiccional, en términos del artículo 19, párrafo 2 del Reglamento Interno del Tribunal

---

<sup>70</sup> Jurisprudencia consultable en Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento No. 2, 1998, pp. 13-14.

## Electoral del Poder Judicial de la Federación:

"PRIMERO. El Instituto Federal Electoral opone en este asunto, como excepción, una posición que ha venido sosteniendo en casos anteriores, en el sentido de que este tribunal carece de competencia (aunque en realidad se refiere a jurisdicción) para conocer de las controversias planteadas en contra del Instituto por algunos miembros de su personal incorporados mediante un contrato de prestación de servicios profesionales.

Se considera infundada tal excepción, porque de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 fracción III párrafo segundo, y 99 párrafo cuarto fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 167 a 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y las disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la constitución y de la ley, los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; sin que se encuentren razones suficientes y determinantes para dar a ese enunciado correspondiente al de relaciones de trabajo empleado en el artículo 41 de la propia ley fundamental, una interpretación restrictiva, en la que se incluyan únicamente los asuntos en los cuales exista una relación típica de las que regula ordinariamente el Derecho del Trabajo, toda vez que los vocablos laboral y trabajo no son de uso exclusivo de la disciplina jurídica indicada, sino que en el vocabulario general tienen un significado gramatical amplio, aplicable a cualquier actividad que realicen los seres humanos, de modo que estas expresiones constituyen sólo una referencia general para todos los vínculos que surjan con motivo del servicio público electoral entre el citado organismo público y sus servidores, y esto hace que la jurisdicción citada abarque a todos los casos en que se presente un litigio entre la citada autoridad electoral y alguno o varios de los individuos que formen parte de su personal, de conformidad con las disposiciones establecidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, sin perjuicio de que la relación que origine la controversia se encuentre regida, en el aspecto sustantivo, por normas administrativas, por disposiciones identificables de algún modo

con el Derecho del Trabajo, por la legislación civil federal, o por un conjunto integrado por diversas normas de ámbitos distintos.

La consideración enunciada se sustenta en lo siguiente:

Las relaciones entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores no están regidas directamente por ninguno de los apartados del artículo 123 de la Carta Magna, por existir una base específica en el artículo 41, fracción III, de la constitución federal, en el sentido de que las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo del Instituto Federal Electoral, pues ante una regla general contenida en la primera disposición y una regla específica contenida en la segunda, resulta aplicable esta última.

Con el enunciado relaciones de trabajo no se pretende diferenciar entre las personas que contraigan con el instituto una relación que tenga todas las características típicas del Derecho del Trabajo, de quienes se vinculen en un forma regida por distinta normatividad, sino que sólo es una forma de referirse a los derechos y obligaciones que surjan entre el organismo público y su personal. Así se entendió en la normatividad reglamentaria del precepto constitucional, como es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, en los que no sólo se regulan las relaciones semejantes a las que se dan ordinariamente entre patrón y trabajador, sino todas las del personal de carrera, administrativo y temporal, aunque respecto de éste último se determine que se rigen por el estatuto, la legislación civil federal y otras normas aplicables.

En efecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las bases para la organización del servicio profesional electoral, y dice que se integrará por el cuerpo de la función directiva y el cuerpo de técnicos, procediendo a dar las bases para su regulación; y en el artículo 169 indica que el estatuto deberá establecer las normas para la contratación de prestadores de servicios profesionales, para programas específicos y para la realización de actividades eventuales.

Por su parte, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral determina (artículo 5º) que el personal del instituto será de carrera, administrativo y temporal; precisa cuál es el

personal de carrera; dice que el personal administrativo comprenderá a quienes presten sus servicios de manera regular y realicen actividades que no sean exclusivas de los miembros del servicio profesional (artículo 7°); dispone que el personal temporal será aquel que preste sus servicios al instituto por un tiempo u obra determinados, ya sea para participar en los procesos electorales, o bien en programas o proyectos institucionales, incluyendo los de índole administrativa (artículo 8°) prescribe que el personal del instituto quedará sujeto a las disposiciones del estatuto, a las que se deriven del mismo y a las demás aplicables (artículo 9°); que el personal de carrera y el administrativo será de confianza (artículo 10°); y que la contratación del personal temporal se sujetará a lo dispuesto por la legislación federal civil, el cual será incorporado al instituto mediante la suscripción de un contrato conforme a la legislación federal civil.

Todo lo anterior demuestra que el legislador ordinario interpretó que la expresión relaciones de trabajo, se refiere a las que el Instituto entabla con todo su personal, incluyendo al temporal, ya que sólo así se explica que éste haya sido regulado por la ley electoral y por el citado estatuto, y que por tanto, si el trabajo, labor o servicio del Instituto Federal Electoral se presta por las tres categorías del personal del mismo, los conflictos que surjan con sujetos pertenecientes a cualquiera de ellas, deben considerarse de carácter laboral, para los fines de la normatividad electoral.

Cuestión diferente será que el Instituto, como cualquier persona y no en cumplimiento del estatuto, celebre contratos civiles de prestación de servicios profesionales con personas físicas o morales, como sería el caso de la contratación del servicio profesional de un auditor externo, caso en el cual el profesionista no formaría parte del personal del Instituto, y por tanto, la relación se regiría exclusivamente por el Derecho Civil, y los litigios que con ese motivo surgieran se deberían ventilar ante los tribunales federales competentes para conocer de dicha materia, en la vía civil correspondiente.

El artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone expresamente que, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde conocer de todos los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, sin hacer ninguna distinción, de

manera que cualquier conflicto que surja, con motivo de esa relación de servicio, corresponde a la jurisdicción de este órgano jurisdiccional, sin que obste la expresión conflictos o diferencias laborales, por que a ésta le es aplicable lo dicho respecto al artículo 41 constitucional; consecuentemente, tomando en consideración que las prestaciones que se reclaman tienen como base lo que los actores llaman la relación laboral existente entre los actores y el instituto demandado, es evidente que en la especie, existe jurisdicción y se surte la competencia de este órgano jurisdiccional, para conocer del presente juicio, con independencia de lo que con posterioridad se resuelva en esta sentencia, respecto del indicado vínculo de trabajo...".<sup>71</sup>

Acto seguido, se transcribirá el voto particular formuló la Magistrada disidente, en uno de los asuntos que formaron la mencionada jurisprudencia, el cual fue examinado del archivo judicial de la Sala Superior, de conformidad con el precepto 19, párrafo 2, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

**"VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO:**

Con el debido respeto que me merecen los Magistrados integrantes de la mayoría, me permito disentir de la decisión tomada en la sentencia pronunciada en el expediente SUP-JLI-030/98, acerca de que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver pretensiones derivadas de contratos de naturaleza civil, celebrados entre el Instituto Federal Electoral y personas quienes le prestan o le prestaron servicios de manera temporal.

---

<sup>71</sup> Archivo Judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JLI-046/97.

Como apunté, disiento de la mayoría, por cuanto a que, estimo, esta Sala Superior carece de la competencia necesaria para tramitar y resolver juicios en que se ventilen acciones de naturaleza civil. En efecto, en primer lugar, es de destacarse que no hay discusión alguna por lo que atañe a que los artículos 11 y 157 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, establecen que la contratación del personal temporal se sujetará a lo dispuesto por la legislación federal civil, lo cual excluye a dicho personal para ser considerado vinculado con el Instituto demandado mediante un contrato de trabajo, ya que la contratación existente entre dicho personal y tal Instituto se rige por disposiciones civiles, por así haberlo dispuesto el legislador. Un contrato civil, según lo define Juan Palomar de Miguel ("Diccionario Para Juristas", Mayo Ediciones, 1981), es aquél que se rige por el Código Civil y sus leyes complementarias; y el Código Civil para el Distrito Federal ---que en su artículo primero indica que sus disposiciones regirán en el Distrito Federal en asuntos del orden común y en toda la República en asuntos del orden federal---, prevé, entre otros, el contrato de prestación de servicios profesionales (celebrado por la parte demandada y los ahora actores), definido en el diccionario antes citado, como aquél mediante el cual una persona se obliga para con otra llamada cliente, mediante el pago de honorarios convenidos, a prestarle servicios relativos a la profesión en la que el profesional posee conocimientos técnicos y científicos, por los estudios que éste ha realizado; nexo jurídico civil, en cuyo desenvolvimiento pueden cobrar vida disposiciones distintas a las contenidas en el mencionado Código Civil, el cual sólo sirve como punto de partida para la existencia de tal vínculo, marcando, identificando su naturaleza; por ende, el que durante la vinculación civil de que se trata, resulten aplicables ciertos preceptos del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, o disposiciones de naturaleza que podrían merecer el calificativo de administrativas, no convierte a ese vínculo, en uno de tipo laboral.

A su vez, es preciso tener en cuenta que el artículo 41, base III, segundo párrafo y 99 párrafo cuarto, fracción VII, ambos de la Constitución Política del País, en lo conducente, establecen: "41. ...Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que

con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público."; "99. ... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:...VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores."

De lo antes señalado, no se advierte, a juicio de la suscrita, la intención del legislador de interpretar la expresión "relaciones de trabajo", en un sentido tan amplio que comprenda la totalidad de las que entabla el Instituto Federal Electoral con toda aquella persona que le preste un servicio, incluyendo al personal temporal. Si la intención del legislador hubiese sido, como lo afirma la mayoría, que la expresión "relaciones de trabajo" comprendiera al personal contratado temporalmente por el ente encargado de organizar las elecciones federales, en el marco jurídico relativo hubiese previsto la celebración de contratos de trabajo por obra o tiempo determinado, para vincular laboralmente al citado Instituto con el personal temporal y no prever la aplicación de la legislación federal civil; por el contrario, desde mi punto de vista, y atendiendo al marco jurídico antes referido, su intención fue excluir a los servidores temporales, del régimen laboral aplicable al personal administrativo y del servicio profesional electoral.

Lo anterior encuentra justificación, además, en lo que establece la base III del artículo 41 de la Constitución General del País, ya transcrito, que, en lo que interesa, indica que las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo; siendo que, esa ley electoral es el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que, el Estatuto aplicable por ahora es el del Servicio Profesional Electoral que se emitió en el año de mil novecientos noventa y dos, el cual determina que el personal del Instituto será de carrera, administrativo y temporal (artículo 5); previniendo, que la contratación del personal temporal se sujetará a lo dispuesto por la legislación federal civil (artículo 11) y será incorporado al Instituto mediante la suscripción de un contrato conforme a la legislación federal civil (artículo 157); empero, es de destacarse que, opuestamente a lo que se

afirma en la sentencia de la mayoría, desde mi punto de vista, es incierto que la regla general contenida en el artículo 123 constitucional (que sirve de sustento, de apoyo substancial a las típicas relaciones obrero patronales las del apartado "A" y a las que por asimilación se le equiparan las del apartado "B" y por ello así se les denomina), nada tenga que ver con la expresión "relaciones de trabajo", que se encuentra referida tanto en la base III del citado artículo 41 constitucional, como en las leyes secundarias que a éste reglamentan, entratándose del personal que presta servicios al Instituto Federal Electoral. Basta resaltar que la Constitución es categórica, como ya lo apunté y sobre lo que insisto, al señalar que las relaciones de trabajo del personal del mencionado Instituto deben normarse además de por el Estatuto supradicho, por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (sobre lo que, inclusive, de la lectura de la sentencia de la mayoría, puede inferirse no hay discusión alguna). Sin embargo, este cuerpo de leyes también es categórico al ordenar, en su artículo 172, 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"*. O sea, como fácilmente se advierte, los servidores del Instituto Federal Electoral que ocupen puestos de los del Servicio Profesional Electoral y de las ramas administrativas, sí rigen sus relaciones laborales con el Instituto Federal Electoral, aunque sea parcialmente, sujetándose al régimen que dispone el artículo 123 Constitucional, lo que no acontece con aquellas personas que le prestan servicios de manera temporal, ya sea para participar en los procesos electorales o bien en programas o proyectos institucionales, incluyendo los de índole administrativa e inclusive, las contrataciones de servicios profesionales de auditores externos que se contraten temporalmente para un fin específico, verbigracia revisar o auditar la documentación contable de un partido político respecto a temas inherentes a su financiamiento. Como decía, a tales prestadores de servicio que son contratados de manera temporal, por un tiempo determinado o para una obra específica, como se puso de relieve, en sus relaciones de prestación de servicios con el Instituto Federal Electoral, el invocado artículo 172 de la Ley Electoral los excluye de que les sea

aplicable el artículo 123 Constitucional, lo que viene a significar que, entratándose de tales prestadores de servicios, sus relaciones con el mencionado Instituto no puedan ser consideradas de tipo laboral; eso por una parte, y por otra, que tales relaciones las rigen otra clase de disposiciones, cuyo contenido, preponderantemente civil por voluntad del legislador, cristalizada en preceptos generales y obligatorios, no puede originar una verdadera o asimilada relación de trabajo o contrato de trabajo; relaciones de trabajo que considero son a las que de manera exclusiva se refiere el artículo 99 de nuestra Ley Fundamental.

Desde otro punto de vista, teniendo en cuenta, de manera prioritaria, que el Instituto Federal Electoral rige sus relaciones jurídicas con su personal temporal, de acuerdo, esencialmente, a la legislación civil, sin que importe que también para su contratación u otros aspectos del vínculo jurídico que los une, se apliquen determinados preceptos del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, este acontecimiento de ninguna manera convierte a la relación civil surgida entre esas partes, en una que pueda ser catalogada "laboral". Entonces, partiendo de esa base, el artículo 11 del Estatuto en comento, debe entenderse aplicable tanto a las normas sustantivas como adjetivas; esto es, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, resulta ser el ordenamiento jurídico sustantivo destinado a normar la relación jurídica entre el Instituto Federal Electoral y su personal temporal, mientras que el Código Federal de Procedimientos Cíviles deberá ser la ley adjetiva que regule el procedimiento para resolver los conflictos que se susciten entre los sujetos antes mencionados, en razón de que, al referirse el mencionado artículo 11 a "la legislación federal civil", omite distinguir entre normas sustantivas y adjetivas, y como lo afirma la mayoría, donde la ley no distingue, al juzgador no le está permitido distinguir; habida cuenta que es de mencionar que, el Código Federal de Procedimientos Cíviles no prevé la competencia de esta Sala Superior para resolver las controversias que surjan entre el Instituto Federal Electoral y aquellas personas con quienes celebre contratos de prestación de servicios, incluyendo, desde luego, los denominados temporales.

Aparte, de la iniciativa de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en

Materia Electoral presentada por el Presidente de la República, se observa, en lo que importa, lo siguiente: "El libro Quinto de la Ley reviste una particular significación, pues en él se regula lo previsto en el artículo 99, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la atribución del Tribunal Electoral de resolver los conflictos o diferencias laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. De esta forma, el presente Libro reglamenta en forma integral y específica el procedimiento a que se sujetará el trámite, la substanciación y la resolución del juicio respectivo, consagrando las garantías de seguridad jurídica que son necesarias para defensa procesal del servidor público electoral que haya sido sancionado o destituido de su cargo o que considere que ha sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales..."; como es fácil apreciar, en la exposición de motivos de la ley invocada, se hace referencia a la competencia de este Tribunal para resolver conflictos de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, cuando son sancionados o destituidos de su cargo o les afecten sus derechos y prestaciones laborales, no así cuando la afectación verse sobre derechos regidos por la legislación civil; habida cuenta que, a un prestador de servicios profesionales, cuyo nexa jurídico tiene su origen en un contrato de naturaleza civil, su contraparte podrá, por ejemplo, rescindir el contrato, pero jurídicamente no está en aptitud de sancionarlo, destituirlo y muchos menos afectarle "prestaciones o derechos laborales", cuyos supuestos son los a que se refiere la norma y la exposición de motivos a que se hizo alusión, que precisamente delimitan la competencia de resolución de conflictos laborales a esta Sala Superior.

Como adición a lo expuesto, en el presente voto particular, me encuentro obligada a hacer notar que tal voto es congruente con el criterio que este Tribunal ha sentado en la jurisprudencia J.1/97, cuya observancia resulta obligatoria, publicada en la página 28, del suplemento número 1, de la revista Justicia Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año mil novecientos noventa y siete, que dice: "PERSONAL TEMPORAL. SU RELACIÓN CON EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, SE RIGE POR LA LEGISLACIÓN FEDERAL CIVIL. El artículo 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los numerales 167,

párrafos 3 y 5, y 169, párrafo 1, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los preceptos 1, 3, 5, 8, 11, 146 y 167 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, vigente a la fecha por disposición del artículo Décimo Primero transitorio del Decreto de Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, constituyen el marco constitucional, legal y estatutario que rige para la contratación de personal temporal del Instituto Federal Electoral y el último de tales ordenamientos es categórico al estatuir que dicho vínculo debe ser regulado por la legislación federal civil, sin que al efecto se advierta excepción alguna que pudiera establecer que tal nexo deba ser de otra naturaleza, ante ciertas circunstancias o características especiales del sujeto prestador de servicios o de la materia del contrato, por lo que resulta indiscutible que a dicho personal no se le pueda considerar con vinculación laboral hacia el Instituto en virtud de que el mencionado Estatuto, por mandato constitucional y por disposición de la ley, regula las relaciones entre tal organismo y su personal, por lo que la normatividad que contiene es de observancia general y atento que en este se excluye específicamente al personal de carácter temporal del régimen laboral, para ser regulado por la legislación federal civil, tales disposiciones deben acatarse íntegramente".

El criterio contenido en tal jurisprudencia, además de haber sido sostenido en los tres asuntos en los que se integró, fue acogido en los diversos juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, registrados con los números SUP-JLI-023/97 al SUP-JLI-039/97, SUP-JLI-041/97 y SUP-JLI-044/97, resueltos, por unanimidad de votos, el nueve de julio de mil novecientos noventa y siete, con excepción del citado en último término, el cual fue decidido el doce de septiembre del año mencionado.

Entre las consideraciones en que se apoyó tal criterio, destacan las vertidas en el primero de los asuntos con los que se estableció la jurisprudencia transcrita, que aparecen a partir de la página 37, que en su parte conducente dicen: "... habida cuenta que, no pueden acogerse las pretensiones de naturaleza laboral planteadas por el actor, puesto que, según se pondrá de relieve, la contratación del demandante revistió el carácter de

temporal y, por ende, el vínculo que lo unió con dicho Instituto deriva de un contrato de prestación de servicios profesionales, bajo el régimen de honorarios; por supuesto de naturaleza civil.

Para evidenciar lo anterior, resulta menester destacar lo que el artículo 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye, en el sentido de que las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto aprobado con base en ella por el Consejo General, rigen las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Federal Electoral; así como que el artículo 167, párrafos 3 y 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contempla, en lo que interesa, que la organización del Servicio Profesional Electoral será regulada por las normas establecidas por ese Código y por las del Estatuto que apruebe el Consejo General y que dicho Estatuto desarrollará, concretará y reglamentará tales bases. De igual modo, conviene tener en cuenta que el artículo 169, párrafo 1, inciso g), del Código invocado, señala que el Estatuto deberá establecer las normas para la contratación de prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales.

Ahora bien, el artículo 1 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, vigente a la fecha, por disposición del artículo Décimo Primero transitorio del decreto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, contempla, en lo conducente, que el referido Estatuto tiene por objeto establecer las normas para la organización, operación y desarrollo del Servicio Profesional Electoral; por su parte, los numerales 3, 5, 8 y 11 del ordenamiento en consulta, establecen, respectivamente y en lo que importa, que el personal del Instituto será de carrera, administrativo y temporal; que el servicio profesional es un sistema de personal de carrera; que el personal temporal será aquél que preste sus servicios al Instituto por un tiempo u obra determinados, ya sea para participar en los procesos electorales, o bien en programas o proyectos institucionales; y que la contratación del personal temporal se sujetará a lo dispuesto por la legislación federal civil. Asimismo, el artículo 146 del referido Estatuto, previene que para los efectos de tal ordenamiento, la relación jurídica entre el Instituto y el personal temporal se dará

mediante un contrato celebrado conforme a la legislación federal civil; además, el numeral 167 del Estatuto pluricitado, dispone que el personal temporal prestará los servicios y recibirá los honorarios que se establezcan en el contrato correspondiente.

Las disposiciones reseñadas, constituyen el marco constitucional, legal y estatutario que rige para la contratación de personal temporal del Instituto Federal Electoral y dicha normatividad es categórica al estatuir que dicho vínculo debe ser regulado por la legislación federal civil, sin que al efecto se advierta excepción alguna que pudiera establecer que tal nexo deba ser de otra naturaleza, ante ciertas circunstancias o características especiales del sujeto prestador de servicios o de la materia del contrato ... no debe olvidarse que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, por mandato constitucional y por disposición de la ley, regula las relaciones entre el Instituto Federal Electoral y su personal, por lo que la normatividad que contiene es de observancia general y atento a que en éste se excluye específicamente al personal de carácter temporal del régimen laboral, para ser regulado por la legislación federal civil, tales disposiciones deben acatarse íntegramente, ya que en la especie se actualiza la hipótesis legal, habida cuenta que según quedó de relieve en líneas precedentes, el cargo en cuestión es temporal, por lo que no queda bajo el amparo de los derechos y prerrogativas de naturaleza laboral que corresponden al personal de carrera, integrante del Servicio Profesional Electoral, lo que obedece, como se mencionó, a la exclusión que al respecto hace el Estatuto pluricitado, creando así, un régimen especial para el personal temporal, sacándolo por completo de la normatividad laboral aplicable al diverso personal de carrera y enmarcándolo en la legislación federal civil...".

Como se mencionó, el criterio jurisprudencial citado es obligatorio en todos los casos, conforme con lo previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que haya sido interrumpido y, por consiguiente, dejado de tener vigencia, en los términos estatuidos por el numeral 234 del mismo ordenamiento jurídico, esto es, que la Sala Superior hiciera un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de sus miembros, y que en la resolución respectiva se hayan expresado las razones en que se fundó el cambio de criterio, puesto que, cabe decirlo, en la sentencia que ahora

se disiente ninguna consideración se formula sobre el particular.

Como corolario de lo anterior, debe estimarse al trabajo temporal prestado al Instituto demandado de naturaleza civil, en tanto que, se rige, preponderantemente, por disposiciones civiles y las acciones de naturaleza civil derivadas de las contrataciones respectivas, deben ser resueltas a través de juicios de igual naturaleza jurídica, aplicándoseles los preceptos que de manera específica normen su tramitación y solución, las cuales difieren en su contenido respecto a las que se encuentran establecidas en el Libro Quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; ello con independencia de que si las partes en el presente juicio acordaron someterse a la jurisdicción civil para dirimir los conflictos que pudiesen surgir del cumplimiento de los contratos respectivos, entonces, este Tribunal carece de competencia para resolver el conflicto civil respectivo, pues como anoté en líneas pretéritas, su competencia constitucional y legal es para conocer y resolver los conflictos o diferencias que surjan exclusivamente en la materia laboral o que desde esta perspectiva se intenten las acciones correspondientes, es decir, partiéndose de la base de que los actores alegaron y basaron sus pretensiones en que estuvieron vinculados mediante una relación obrero patronal con el Instituto Federal Electoral, en cuyo supuesto esta Sala Superior sí tiene competencia para decidir las acciones laborales ejercidas, ya que la negativa de la relación de trabajo o su probada inexistencia no traen aparejada la incompetencia de resolución de acciones laborales, sino sólo, en última instancia, el que se decrete la absolución atinente, para cuya conclusión tengo presente lo que dispone el artículo 702 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, al tenor de lo establecido por el artículo 95, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Es así que, la estimación hecha en la sentencia, en torno a la competencia para conocer del presente asunto, en virtud de que los actores reclaman una prestación de carácter laboral ---aguinaldo---, sobre la base de la existencia de una relación jurídica de esa naturaleza, es lo único que, en mi concepto, justifica el conocimiento y resolución

por la Sala.

Precisado lo anterior, partiendo de la base, como lo hace la sentencia de la mayoría, de dar por probado que los actores prestaron servicio al Instituto Federal Electoral, mediante contratos "de honorarios", o sea temporales, disiento de la resolución, porque, a mi juicio, no debió realizarse el estudio de fondo de la prestación reclamada y, mucho menos, imponer condena al pago de aguinaldo. Ello, porque como líneas atrás quedó plasmado, en la ejecutoria cuya parte conducente se transcribió, y que, se insiste, generó el criterio jurisprudencial, junto con los otros dos precedentes que la integraron, así como los restantes asuntos en que se sostuvo idéntico criterio, se arribó a la conclusión de que no pueden acogerse las pretensiones de naturaleza laboral, cuando la contratación reviste el carácter de temporal y, por tanto, el vínculo nace de un contrato de prestación de servicios profesionales, bajo el régimen de honorarios, por supuesto de naturaleza civil, ya que, como se dijo, queda fuera de la competencia que tiene la Sala Superior, lo que, en aquellas ocasiones, cabe aclarar, motivó se absolviera de las prestaciones laborales entonces reclamadas y se omitiera analizar la procedencia de pretensiones que, de naturaleza civil, pudiera haber habido.

Al determinarse, pues, el origen de la relación como de tipo civil, en mi concepto, basta para considerar procedente la defensa de falta de acción y derecho que opuso el demandado y, consecuentemente, ello origina que deba absolvérsele de la única prestación laboral materia de la acción ejercida, ante la improcedencia de ésta; debiendo quedar a salvo los derechos que del contrato civil pudieran asistirle a los actores.

Por tanto, con el mayor respeto posible, en el presente asunto voto porque se absuelva al demandado del pago del aguinaldo laboral que le reclaman los actores, dejándoles a salvo sus derechos para que, si así lo estiman, los ejerciten en la vía idónea".<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Archivo Judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JLI-030/98.

Lo anterior pone de relieve que al interpretar esencialmente el artículo 99, párrafo IV, fracción VII, constitucional, la mayoría de los Magistrados de la Sala Superior, actualmente sostienen, por las razones que se exponen en la jurisprudencia y en la ejecutoria transcritas, que tal autoridad es competente para conocer y resolver no sólo conflictos emanados de una típica relación de trabajo, la cual se da cuando se celebra un contrato de trabajo o se prestan servicios en virtud de un nombramiento; sino también aquéllos de naturaleza civil, generados por la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales. Manera de pensar que no es unánime, pues la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo sostuvo que, por las razones que expresa en su voto, la norma constitucional no le otorgaba competencia al órgano jurisdiccional que integra, para fallar asuntos derivados de un vínculo civil.

Ahora bien, el criterio que prevaleció, no puede ser controvertido por el contendiente que no esté de acuerdo con él, en virtud de que, las sentencias que recaen a tal clase de juicios son definitivas e inatacables; y, por tanto, dicho criterio imperará, hasta en tanto los Magistrados que lo emitieron no cambien de opinión o se modifique la integración de la Sala Superior. En consecuencia, ésta continuará conociendo conflictos de naturaleza civil, derivados de la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales, entre particulares y el Instituto Federal Electoral.

Tocante al mismo tópico, cabe señalar que, al ser improcedente el juicio de amparo en contra de las determinaciones que se tomen en los litigios de que se habla, es muy difícil el control constitucional heteroaplicativo de las

leyes relativas a tal clase de asuntos, en tanto que, en caso de que las partes en su demanda o contestación alegaran la inconstitucionalidad de algún precepto, lo más que podría hacer el organismo competente del Tribunal Electoral, es desaplicarlo en aquellos casos en que considerara que efectivamente es contradictorio a la ley fundamental, bajo el argumento de que no se deben aplicar normas que se le opongan a aquélla, con fundamento en el artículo 133, en relación con el 128, ambos de la Ley Suprema —el primero de ellos prevé que todo funcionario público debe protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y el mencionado en segundo término, establece que la propia Carta Magna, las leyes del Congreso de la Unión que deriven de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema y los jueces de cada Estado deben atenderlas a pesar de disposiciones en contrario que pudieran existir en las Constituciones o leyes locales—.

Sin embargo, debe comentarse que el relatado proceder iría en contra del criterio que ha prevalecido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no acepta el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, y según el cual, sólo el Poder Judicial Federal puede decretar la inconstitucionalidad de alguna ley, siguiendo las vías previstas por los artículos 103, 105 y 107 constitucionales. Al respecto, pueden citarse las siguientes tesis:

"SUPREMA CORTE, FACULTADES DE LA (CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES). Los Tribunales de la Federación y, consiguientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene facultad para conocer y resolver las controversias que

específica el artículo 103, de la Carta Magna. Por tanto, surte la competencia de aquel Alto Tribunal la queja de cualquier habitante de la República que sufra la aplicación de una ley atentatoria o el rigor de un acto de autoridad, vulnerable de las garantías individuales. Sin embargo, esta facultad no puede ejercitarse de oficio (artículo 107 de la Constitución). Permanece latente mientras no se produce la inicial actividad del particular afectado. Si falta la instancia, el Alto Tribunal queda inactivo, porque no está capacitado para obrar por impulso propio. Si llegara a proceder por sí y ante sí, violaría la norma constitucional que condiciona el ejercicio de su facultad a la presentación de la instancia del agraviado. Además, la Suprema Corte para conocer y resolver de las referidas controversias, ha de actuar, precisamente, dentro de un procedimiento especial y respetando determinadas normas jurídicas establecidas por la ley; esto es, no puede proceder al margen de ese procedimiento y en cualquier otro diverso. El artículo 107 constitucional lo dispone así. Dicho procedimiento es el juicio de amparo y la ley que lo regula, la Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política. Por último, la Carta Magna fija las bases esenciales del procedimiento, y la primera de ellas consigna este mandamiento ineludible: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de los individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare" (artículo 107, fracción I, de la Constitución). Tiene pues facultad la Corte para resolver respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o de un acto de autoridad, siempre que se satisfagan los enunciados requisitos, esto es: petición o instancia de parte; que se observe el procedimiento establecido por la ley, o sea, el juicio de amparo y se oiga la defensa de la autoridad responsable, y que actuando dentro del procedimiento del juicio de amparo, y no en otro diverso, se pronuncie sentencia que se ocupe tan sólo del caso concreto y singular al cual se refiere la queja, sin hacer declaración general respecto de la ley que motivare aquélla. Incumbe a la Suprema Corte la defensa de la Constitución en el caso previsto por el artículo 105 de la propia Carta Magna; pero la controversia tampoco se abre de oficio. Precisa para su planteamiento la demanda del Poder que se sienta ofendido o atacado, para que se

justifique la intervención de la Suprema Corte de Justicia, por medio de un procedimiento que, entre tanto no lo fije la ley, es el de un juicio ordinario donde se oye a la parte demandada. Por tanto, en este caso, el conocimiento está subordinado también a la existencia de una instancia de parte interesada y el fallo debe producirse dentro del procedimiento antes citado y no fuera de él".

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, SUPREMA CORTE, FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA.** El artículo 133 de la Constitución está indicando en forma terminante, que ese mandamiento constitucional rige para la justicia local de todas las entidades federativas; por lo cual, frente a un conflicto entre la legislación de los estados, incluso sus respectivas Constituciones y la Ley fundamental de la República más las leyes reglamentarias de la Constitución Federal y los tratados, los jueces deberán atenderse a la Carta Magna de la unión y desacatar las disposiciones en contrario, de las leyes locales de cualquiera categoría que fueren; pero de ningún modo el artículo 133 invocado obliga a los jueces federales a declarar por si y ante si la inconstitucionalidad de ninguna ley expedida por el congreso federal; con tanta mayor razón, que es atribución exclusiva de La Suprema Corte fijar la inconstitucionalidad de las leyes, y esto nada mas en los términos precisos que determinan los artículos 103, 105 y 107 de la ley fundamental, o sea, por la vía única de la controversia en la cual sean debidamente oídas las partes en conflicto; es decir, en cuanto se demande la declaración de inconstitucionalidad de una ley".

**CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.** Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar la conformidad o inconfomidad de la ley secundaria con

la fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al código político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimero, sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de "su tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del

refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley, pues si se sostuviera que la misma es "ineficaz" por carecer del refrendo, como pretende la quejosa, la consecuencia sería su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que, lógicamente, es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse".

Las tesis antes reproducidas, son consultables en el Semanario Judicial de la Federación; la primera en el tomo XCI, página 1798; la segunda en el tomo LXXXIX, página 597; y la última en el tomo III, Segunda Parte - 1, correspondiente a los meses de enero a junio de 1989, página 228. Es dable mencionar que, las dos primeras ejecutorias son del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y si bien la transcrita en último término fue emitida por un Tribunal Colegiado, el ponente fue el actual Ministro presidente de la mencionada Suprema Corte, Genaro David Góngora Pimentel, quien es posible que todavía sostenga el mismo criterio.

Así las cosas, estimo que no existe alguna razón que justifique la competencia que la Constitución y la ley otorgan a la Sala Superior para conocer y resolver los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; por el contrario, tal jurisdicción tiene algunos inconvenientes, como los antes precisados.

No es óbice a la anterior conclusión, que el Tribunal Electoral sea la

máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial Federal, y que alguna vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser el máximo Tribunal del país y uno de los órganos del citado Poder, al ser demandada por un empleado ante el entonces Tribunal de Arbitraje (hoy Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), se haya negado a someterse a juicio y a aceptar la competencia de una autoridad diversa y de menor jerarquía.

En efecto, en 1941 (antes de que se creara el apartado "B", del artículo 123 constitucional, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que, lógicamente inexistía el procedimiento que ahora prevé esta ley para dirimir los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores), el señor Máximo Morín Castillo demandó ante el otrora Tribunal de Arbitraje, a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y al Juez Segundo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal. Al enterarse de la demanda, la referida Suprema Corte se negó a aceptar la competencia del Tribunal que lo emplazaba a juicio, con base en las consideraciones que se contienen en el oficio que dirigió el Presidente del máximo Tribunal del país, a su homólogo del Tribunal de Arbitraje, el cual a continuación se copiará:

"AL CIUDADANO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.

CIUDAD.

Di cuenta al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el oficio de usted de fecha 19 de junio último, que me fue entregado el día de hoy por el Secretario Particular de esta Presidencia, funcionario con quien se entendió la notificación hecha el mismo día de hoy, en que fue recibido el citado oficio de usted, girado bajo el número 2491, expediente número 811-941. En el repetido oficio se me

comunica, por vía de notificación, la resolución dictada por ese Tribunal de Arbitraje con fecha 12 de junio último, por la que el Tribunal que usted preside, manda tener por presentada la demanda del señor Máximo Morín Castillo, contra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Juez Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Penal y se ordena, a la vez correr traslado a esta misma Suprema Corte, para que en el término de tres días, conteste.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, enterado que fue de tal emplazamiento, acordó por unanimidad de votos se contestara a usted lo siguiente:

Que no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo ni bajo cualquier aspecto, que el Tribunal de Arbitraje tenga facultad alguna conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema a la que deben ajustarse no sólo los actos de cualquier autoridad, por elevada que sea, sino aun las mismas leyes que expida el Congreso de la Unión, para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los Órganos del Poder Judicial Federal, y, especialmente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Que tal emplazamiento y sometimiento a juicio, tratándose del Tribunal Máximo del país, sobre el cual no puede ni debe estar Tribunal otro alguno conforme a nuestro régimen constitucional, es no sólo ilegal sino altamente violatorio de la misma Constitución y de la soberanía que como Poder le confiere la Carta Magna, pues, aunque sea penoso por tratarse de un diverso Tribunal, de categoría inferior, recordar los principios o preceptos elementales de la Constitución, se ve en la necesidad de hacerlo esta Suprema Corte, bastando para el efecto, mencionar: que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49); que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que todo Poder Público dimana de éste y se instituye para su beneficio (artículo 39); que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a su regímenes interiores, en los términos establecidos por la propia Constitución Federal (artículo 41); que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito (artículo 94); y que entre las atribuciones y deberes

que tienen los Tribunales de la Federación y en especial de la Suprema Corte de Justicia, no está en manera alguna ni podía estar, la de comparecer como demandado o someterse a cualquiera otro Tribunal respecto de los fallos, acuerdos o resoluciones que dicte la misma Suprema Corte de Justicia, pues como Tribunal Máximo del país, ningún otro poder de los instituidos por la Constitución, puede revisar o juzgar de sus resoluciones, que constituyen el ejercicio pleno de su soberanía; y que por lo tanto, menos puede un Tribunal secundario, como es el de Arbitraje que usted preside, tener facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte ni a cualquier Tribunal Federal, tanto más cuanto que la propia Constitución no autoriza en manera alguna el establecimiento de ese Tribunal de Arbitraje en forma que pueda violar la soberanía del Poder Judicial de la Federación, pero ni siquiera autoriza la misma Carta Magna el establecimiento del propio Tribunal de Arbitraje, cuyas funciones no se compaginan con la división de Poderes, ya que no forma parte del Judicial, único Poder que puede resolver acerca de controversias entre particulares o entre éstos y autoridades.

En tal virtud, y siendo flagrantemente violatorio el acuerdo de ese Tribunal de Arbitraje, de los preceptos constitucionales que se han mencionado, esta Suprema Corte ha tenido a bien acordar, como ya se dijo, se conteste el pretendido requerimiento del Tribunal de Arbitraje, en el sentido de no reconocer en él autoridad ni competencia alguna para poder emplazar a esta Suprema Corte, como se ha hecho, ni menos en consentir cualquiera vinculación, so pena de incurrir en grave responsabilidad, por parte de cualquier autoridad de la soberanía del Poder Judicial Federal, respecto a la cual esta Suprema Corte de Justicia tiene el elemental deber de hacerla respetar en todo tiempo.

Igualmente acordó este Alto Tribunal, devuelva a usted, para su archivo, la copia del auto de emplazamiento y de la pretendida demanda del señor Máximo Morín Castillo, que acompañó usted al oficio que contesto.

México, D.F., 11 de julio de 1941.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como se ve, la Suprema Corte no aceptó la competencia del Tribunal de Arbitraje para enjuiciarla a ella ni a ningún otro órgano del Poder que encabeza, al haber considerado, en síntesis, que ningún Tribunal puede tener facultades para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los órganos del poder en cuestión y especialmente a la Suprema Corte de Justicia, pues sobre el máximo Tribunal no podía estar ningún otro, ya que aceptar lo contrario, implicaría transgredir la Constitución y la soberanía que como Poder de la Unión le confiere la Ley fundamental.

Hipótesis que no se surtiría en caso de que un órgano jurisdiccional diverso al Tribunal Electoral, verbigracia, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conociera de los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, en tanto que, la autoridad enjuiciada no sería el Tribunal Electoral, sino el referido Instituto, que, como se vió, es autónomo y no forma parte de ninguno de los Poderes de la Unión.

Con lo antes expuesto, estimo haber demostrado una de las hipótesis que precisé en el protocolo de investigación, consistente en que si bien no puede estimarse inconstitucional la facultad que tiene la Sala Superior del Tribunal Electoral para conocer de los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, por estar previsto en la propia Carta Magna, no

---

<sup>73</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe del Presidente al terminar 1941, México, 1941, pp. 57-59.

existe ninguna razón para ello; por el contrario, se encuentran algunas desventajas, como las precisadas.

A continuación, se realizará el análisis de otro de los problemas que se encuentra en la normatividad que nos ocupa.

b) El objeto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es garantizar, a través de los medios de defensa que prevé, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. Por tanto, no hay ninguna razón que justifique el que dicho ordenamiento prevea el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, el que, como su nombre lo indica, establece el procedimiento para resolver tal clase de controversias.

En efecto, la base IV, del artículo 41 constitucional, establece lo siguiente: "41... IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales

o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado".<sup>74</sup> Por su parte, los preceptos 1 y 3, párrafo 1, incisos a) y b), son del tenor siguiente: "Artículo 1. La presente ley es de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y

b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales..."<sup>75</sup>

El precepto trasunto en primer término, pone de relieve, diáfananamente, que el objeto de los medios de impugnación que el Constituyente ordenó establecer, es asegurar que los actos y resoluciones electorales (en ningún momento se refirió a los laborales), se sujeten estrictamente a la Constitución y la ley. En consecuencia, debe entenderse que al establecer el legislador ordinario que el sistema de medios de impugnación pretende ser garante de que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, tiene que interpretarse en el sentido de que se refiere a aquéllos que las autoridades electorales emiten para el cumplimiento del fin para el que hayan sido creadas, que forzosamente tiene que ser electoral, pues de otra manera no serían "autoridades electorales"; y de ninguna manera puede

---

<sup>74</sup> Constitución..., op. cit. nota 67 del capítulo I, p. 48.

<sup>75</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pp. 3 y 4.

estimarse que aspira garantizar los mencionados principios, respecto de los actos de carácter laboral que los organismos electorales realicen respecto de sus servidores, pues pensar lo contrario, sería ir más allá de lo que la Carta Magna establece.

En efecto, considerar que el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores se ubicó en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en virtud de que dicha ley establece que los medios de impugnación que regula tienen por objeto que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y que dentro de aquéllos se pretendiera ubicar los de carácter laboral que el mencionado Instituto ejecuta en relación con sus servidores; ello, por un lado, como se dijo, sería sobrepasar lo que la norma constitucional establece; y, por otro, implicaría tener que calificar como incompleta a la norma legal, ya que ésta sólo prevé los conflictos de trabajo del referido Instituto y no los de organismos electorales estatales, que no hay que olvidar que también son autoridades electorales y que sus actos de esta naturaleza están sujetos a control mediante el juicio de revisión constitucional electoral.

Refuerza el anterior criterio, el que según se indica en la iniciativa de decreto que presentó el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, mediante la cual propuso reformas y adiciones a diversos ordenamientos, así como la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que la enmienda

constitucional en materia electoral y del Distrito Federal que el Constituyente aprobó en agosto de 1996, tuvo, entre otros objetivos, consolidar la confianza de los ciudadanos y de los partidos políticos en el desarrollo y resultado de los procesos electorales.<sup>76</sup> Además, según dicha iniciativa, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fue propuesta con el objeto de establecer y regular en forma detallada un nuevo sistema de medios de impugnación, con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de los principios de constitucionalidad y legalidad en materia electoral, así como la debida protección de los derechos político-electorales de ciudadano, acorde con el propósito del Constituyente Permanente, en el sentido de introducir nuevos mecanismos jurídicos para otorgar mayor eficacia y confiabilidad a la justicia electoral en nuestro país.<sup>77</sup> Y en cuanto al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, la citada iniciativa únicamente indica que regulará la atribución que la Constitución le confiere al Tribunal Electoral de resolver tal clase de conflictos, reglamentando el trámite, sustanciación y resolución del juicio respectivo.<sup>78</sup> Sin embargo, omite explicar el porqué un ordenamiento de carácter eminentemente electoral, establece normas adjetivas en materia de

---

<sup>76</sup> Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno de Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, p. 1.

<sup>77</sup> Idem. p. 48.

<sup>78</sup> Idem. pp. 58-59.

trabajo.

Luego entonces, si la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral fue concebida para asegurar que todos los actos y resoluciones de naturaleza electoral se cifian a lo dispuesto por la Constitución y la ley, nada tiene que hacer en dicho cuerpo legal el juicio para dirimir los conflictos o diferencias, laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; más aún, si el artículo 94, párrafo 1, de la citada legislación, determina que tal clase de juicios serán resueltos exclusivamente conforme a lo dispuesto en el Libro quinto (que es el que prevé dicho juicio), lo que significa que las reglas comunes que el mencionado ordenamiento establece, como por ejemplo, las relativas a notificaciones, pruebas, etcétera, no serán aplicables a los juicios laborales, por lo que ni siquiera algún objeto práctico tiene prever un juicio al que no se le aplicarán las normas típicas a los demás que existen en el mismo cuerpo legal; será que nada tienen que ver los medios de impugnación electorales con la tramitación de un juicio laboral.

Y posiblemente debido a su defectuosa ubicación, es que la reglamentación relativa es sumamente deficiente, como a continuación se verá.

En efecto, la normatividad relativa al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, establece la aplicación supletoria, además de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, del

Código Federal de Procedimientos Civiles, no obstante que, desde que se está cursando la carrera en la Facultad de Derecho, se nos enseña que el derecho civil y el del trabajo (tanto sustantivo como adjetivo), son dos ramas del derecho distintas, en tanto que, el primero se ocupa, esencialmente, de las relaciones entre particulares, ubicándolos en un plano de igualdad, predominando la voluntad de los contratantes como premisa fundamental. En cambio, el segundo pretende el equilibrio entre partes desiguales que participan en una relación laboral: la patronal, en la que podemos ubicar tanto a los particulares como al Estado; y los trabajadores; siendo eminentemente proteccionista en favor de éstos por estar en un plano dispar frente al patrón. Por tanto, indebidamente se autoriza la aplicación del referido Código, aunque sólo sea de manera supletoria, en juicios entre partes con diferente poder económico.

Se pondrá el siguiente ejemplo del inconveniente que representa el establecer la aplicación supletoria de la legislación adjetiva civil, no obstante que esté prevista después de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo:

Los códigos que reglamentan los procesos civiles en cada Estado de la República o a nivel Federal, determinan, generalmente, que el que afirma está obligado a probar, salvo que la negativa conlleve alguna afirmación; el Código Federal de Procedimientos Civiles sigue tal criterio, y su artículo 81 precisa que el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones. La anterior disposición es lógica, en razón de que, ubica a los contendientes en un plano de igualdad. En cambio el

Código Obrero, que busca el justo equilibrio entre las partes desiguales (patrón y trabajador) que intervienen en un conflicto laboral, hace una excepción al principio que se comenta, y ordena a las Juntas que eximan de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios estén en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos; y señala que, cuando exista disputa sobre diversos supuestos que la propia ley enumera, corresponderá al patrón probar su dicho.

Sentado lo anterior, se tiene presente que, la Sala Superior, en los conflictos que le han sido sometidos a su consideración, en los que ha existido controversia respecto del trabajo extraordinario, ha sostenido, por mayoría de votos, el criterio de que es al trabajador al que le corresponde demostrar que laboró tiempo extraordinario cuando el Instituto lo haya negado, con fundamento en el referido artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles; en virtud de que, en criterio del mencionado órgano jurisdiccional, la fracción VIII, del precepto 784, de la Ley Federal del Trabajo, únicamente refiere que corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia respecto de la duración de la jornada de trabajo, pero no la inexistencia del trabajo extraordinario; habida cuenta que, dicho órgano jurisdiccional no comparte el criterio sustentado por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, página 146, que dice: "HORAS EXTRAORDINARIAS, CARGA DE LA PRUEBA DE LAS. La tesis jurisprudencial número 116, publicada en la página 121 del Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1975, que, en esencia, sostiene que corresponde al trabajador acreditar de momento a momento el haber laborado las horas extraordinarias, seguirá teniendo

aplicación para los juicios que se hayan iniciado bajo el régimen de la Ley Federal del Trabajo de 1970, antes de las reformas procesales de 1980, pues dicha jurisprudencia se formó precisamente para interpretarla en lo referente a la jornada extraordinaria; pero no surte efecto alguno tratándose de juicios ventilados a la luz de dichas reformas procesales, cuya vigencia data del 1o. de mayo del citado año, pues su artículo 784, establece que "La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos, que de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlas, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador", y que en todo caso corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre... fracción VIII. "La duración de la jornada de trabajo", y por ende, si el patrón no demuestra que sólo se trabajó la jornada legal, deberá cubrir el tiempo extraordinario que se le reclame". Y como quiera que la Sala Superior no está obligada a acatar dicha jurisprudencia, no la aplica.

Lo anterior, constituye una muestra de lo inadecuado que es prever la aplicación de normas adjetivas civiles a juicios laborales.

Por otro lado, no prevé la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral pueda demandar laboralmente o reconvenir a sus servidores, pues no existe precepto alguno que lo establezca.

Así es, el análisis de los ordenamientos que regulan las relaciones de trabajo entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, como lo son el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y la Ley General del Sistema de Medios

de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar al convencimiento de que dichos ordenamientos no contienen precepto alguno que otorgue derecho al citado organismo, para demandar o reconvenir a algún servidor o exservidor, dentro de un conflicto laboral tramitado ante la Sala Superior. En consecuencia, no es posible aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo o algún otro ordenamiento que contemple tales derechos, pues la supletoriedad sólo tiene lugar en aquellas cuestiones procesales que, previstas en la propia ley, carecen de regulación o están deficientemente reglamentadas. Lo anterior es así, en virtud de que, es de explorado derecho que los requisitos necesarios para que se pueda dar la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son los siguientes:

I. Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente e indique la legislación supletoria.

II. Que la ley objeto de supletoriedad, prevea la institución jurídica de que se trate.

III. Que a pesar de que la prevea, no la regule adecuadamente, es decir, que las normas existentes en tal cuerpo jurídico, no sean suficientes para aplicarse al caso concreto, por insuficiencia total o parcial de la reglamentación necesaria.

IV. Que las disposiciones con las que se vaya a cubrir la laguna legal, no contraríen, de modo alguno, las bases esenciales del sistema legal de la institución suplida.

Ante la falta de alguno de esos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

Por tanto, si como se dijo, las normas que regulan las relaciones de trabajo (tanto procesales como sustantivas) entre el ente encargado de organizar las elecciones federales y sus servidores, no prevén el derecho de aquél de reconvenir a éstos, es indiscutible que no se puede aplicar tal figura jurídica prevista en la Ley Federal del Trabajo, a los juicios laborales que surjan entre las partes antes mencionadas.

Cabe mencionar, que el mismo criterio sostuvo la Sala Superior al resolver, por unanimidad de votos, los expedientes SUP-JLI-021/97 y SUP-JLI-022/97, y que inclusive emitió una tesis al respecto, la cual sirve de apoyo a lo antes considerado y que a continuación se transcribirá: "RECONVENCIÓN. ES IMPROCEDENTE EN MATERIA LABORAL ELECTORAL. Como de las disposiciones que integran el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, las del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que tales ordenamientos no contienen precepto alguno que faculte o permita al Instituto Federal Electoral reconvenir al trabajador dentro de un conflicto de carácter laboral, ello origina la improcedencia de la reconvencción que el Instituto demandado plantee contra el servidor".<sup>79</sup>

Con lo expuesto, se confirma otra más de las hipótesis precisadas en el protocolo de investigación, consistente en que no existe alguna razón que

---

<sup>79</sup> Jurisprudencia consultable en Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento No. 1, 1997, p. 65.

## CAPÍTULO III

### "LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA, DERECHO QUE LA CONSTITUCIÓN OTORGA A TODOS LOS GOBERNADOS"

3.1 EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, TEXTO ACTUAL Y BREVES ANTECEDENTES.  
PÁG. 242

3.2 INTERPRETACIÓN DOCTRINAL DEL PRECEPTO 17 CONSTITUCIONAL.  
PÁG. 245

3.3 INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEL NUMERAL 17 CONSTITUCIONAL.  
PÁG. 249

3.4 RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL Y DEL PERSONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.  
PÁG. 256

3.5 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS.

El artículo 96, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que es requisito de procedibilidad del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, que éstos hayan agotado en tiempo y forma las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral; instancia que, se encuentra prevista por los artículos 185 y 264 de este último ordenamiento en vigor —recurso de inconformidad—, y 192 del que lo estuvo hasta marzo de 1999 —recurso de reconsideración—. Sin embargo, el agotamiento de un medio de defensa como requisito de procedibilidad pugna con el derecho otorgado por el artículo 17 constitucional, consistente en que cualquier persona puede acudir directamente ante los tribunales, para que éstos le administren justicia, en tanto que, tal precepto constitucional no admite que, previamente a la solución jurisdiccional que se deba dar a los juicios, los gobernados necesariamente tengan que acudir a instancias conciliatorias, autocompositivas o autotutelares, como sucede en la especie con el recurso de inconformidad mencionado.  
PÁG. 257

### 3.1 Texto actual y antecedentes del artículo 17 constitucional

El artículo 17 constitucional en vigor, es del tenor siguiente: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil".<sup>1</sup>

Según se pone de relieve en la obra *Derechos del Pueblo Mexicano*, México a través de sus Constituciones, el primer antecedente del precepto que nos ocupa, fueron los numerales 242 y 245 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que señalaban: "Artículo 242. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.

Artículo 245. Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado".<sup>2</sup>

Ulteriormente se encuentra el precepto 202 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado el 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, que establecía que en el Supremo Tribunal de Justicia

---

<sup>1</sup> Constitución..., op. cit. nota 69 del capítulo I, p. 14.

<sup>2</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano...*, op. cit. Tomo III, p. 588.

no se pagarían derechos.<sup>3</sup>

El siguiente precedente, es el artículo 55 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, firmado en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, que preveía que la facultad de aplicar las normas legales a situaciones particulares controvertidas en juicio, era exclusiva de los Tribunales creados por la ley.<sup>4</sup>

Posteriormente nos topamos con el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 de mayo de 1823, que en lo conducente, indicaba que los individuos no deberían ser juzgados por ninguna comisión, sólo por jueces concebidos por la ley, los cuales podían ser recusados por parecer "sospechosos" y se les podía exigir responsabilidad cuando demoraban los juicios, no los sustanciaban o sentenciaban conforme a derecho.<sup>5</sup>

El quinto precedente lo es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, que en lo que interesa, señalaba que todo hombre que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre justicia pronta, completa e imparcial.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo III, p. 588.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Idem. p. 589.

<sup>6</sup> Ibidem.

Más adelante hallamos que el artículo 28 del proyecto de Constitución de la República, del 16 de junio de 1856, precisaba que: "Nadie puede ser preso por deudas de carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para recobrar su derecho. Los Tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia".<sup>7</sup>

Así, el numeral 17 de la Constitución de 1857, dispuso: "Nadie puede ser preso por deudas de carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los Tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Ésta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales".<sup>8</sup>

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1856, establecía que la justicia sería administrada por los Tribunales que determinara la ley orgánica.<sup>9</sup>

El noveno precedente, lo descubrimos hasta el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del primero de diciembre de 1916, que a continuación se reproducirá: "Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los Tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, y su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".<sup>10</sup>

Texto que, fue aprobado prácticamente en tales términos por el

---

<sup>7</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo III, p. 589.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Idem. p. 590.

Constituyente de 1917; mismo que, hasta la fecha a sufrido una sola reforma —el 17 de marzo de 1987—, para quedar en los términos en que actualmente lo encontramos. Esta enmienda se dio junto con la de los preceptos 46, 115 y 116, y tuvo como finalidad perfeccionar el derecho de acceso a la jurisdicción, precisando sus calidades: "Independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones; que agote las cuestiones planteadas y sea completa e imparcial para que se asegure el imperio del derecho y gratuita...".<sup>11</sup>

Como se ve, desde la Constitución de Cádiz se señaló que la facultad de aplicar las normas civiles y criminales correspondía exclusivamente a los tribunales, lo que implicaba vedar a los particulares o a cualquier otro órgano del Estado, que administraran justicia; institución jurídica que perdura hasta hoy en día, al establecer la Carta Magna la prohibición a toda persona de hacerse justicia por sí misma y de ejercer violencia para reclamar su derecho, y correlativamente otorgárselos para que se les administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla gratuita e imparcialmente. Debe dejarse aclarado que, lo dispuesto por la Ley fundamental, en el sentido de que a nadie podrá aprisionarse por deudas de carácter puramente civil, apareció formalmente desde la Constitución de 1857.

### **3.2 Interpretación doctrinal del artículo 17 de la Constitución Política del país**

---

<sup>11</sup> Iniciativa de Reforma a los artículos 17, 46, 115 y 116 Constitucionales, del 28 de octubre de 1986, *Derechos del Pueblo Mexicano...*, op. cit. Tomo III, p. 595.

Héctor Fix Fierro, al comentar el citado precepto en la obra *Derechos del Pueblo Mexicano*, México a través de sus Constituciones, afirma, en lo conducente, que en la mayoría de los pueblos primitivos, los perjuicios cometidos en agravio de una persona, eran vengados por los demás miembros del grupo al que pertenecía. Sin embargo, si la solución a los conflictos entre seres humanos se deja a los contendientes —venganza privada—, se corre el riesgo de que la violencia se transmita de generación en generación y termine destruyendo a una comunidad; por ello, citando a Grocio, señala que el Estado que pone fin a la venganza, expresa la victoria de la razón sobre el instinto animal.<sup>12</sup>

Dicho autor dice que el derecho del individuo de acceso a la jurisdicción, se traduce correlativamente en la obligación a cargo del Estado de instituir la administración de justicia como servicio público, para lo cual, está constreñido a crear Tribunales y otros organismos de administración de justicia, verbigracia, las Procuradurías, "cuyo acceso debe estar, en lo posible libre de obstáculos innecesarios".<sup>13</sup>

Tales comentarios los reitera al explicar el precepto que nos ocupa, en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano...*, op. cit. Tomo III, p. 580.

<sup>13</sup> *Idem.* p. 581.

<sup>14</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Porrúa, décima edición, 1997, pp. 191-200.

Por otra parte, en la iniciativa de reforma a los artículos 17, 46, 115 y 116 constitucionales, del 28 de octubre de 1986, se declara que el fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 constitucional, que pretende que el individuo no haga justicia por su propia mano, ni ejerza violencia para reclamar su derecho, y que, en reciprocidad, establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, disponiendo que los tribunales la impartirán en forma expedita y gratuita.<sup>15</sup>

Ignacio Burgoa sostiene que del artículo 17 constitucional derivan 3 garantías de seguridad jurídica: a) La primera consiste en que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil; b) La segunda radica en que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, lo que se traduce en el deber de los gobernados de acudir a las autoridades en busca de justicia; c) La tercera estriba en la obligación de los órganos del Estado encargados de administrar justicia, de ventilar y resolver los juicios sometidos a su consideración dentro de los plazos previstos por las leyes respectivas.<sup>16</sup>

Jorge Reyes Tayabas manifiesta que, en pro de la paz y la seguridad de la comunidad, la referida norma constitucional prohíbe a las personas hacerse justicia por sí mismas, así como ejercer violencia para reclamar algún derecho, fijando, simultáneamente, como contraprestación, el derecho

---

<sup>15</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo III, p. 594.

<sup>16</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, Vigésima sexta edición, 1994, pp. 634-638.

a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla de manera gratuita, cuyas resoluciones se deben dictar pronta, completa e imparcialmente; con lo que se establece el poder punitivo reservado al Estado y el derecho de acceso a la jurisdicción para los gobernados. Para finalmente disponerse que nadie podrá ser recluso por deudas civiles.<sup>17</sup>

Luis Bazdresch manifiesta que el artículo 17 constitucional, en virtud de que prohíbe actos de particulares, ejecutados con el fin de que prevalezca su derecho frente al de otro, sin la intervención de algún órgano jurisdiccional, otorga la seguridad de que los conflictos serán resueltos por los Tribunales, cuyos servicios tendrán que ser rápidos y gratuitos. Además, da la seguridad de que las obligaciones insolutas de carácter civil, no provocarán la privación de la libertad.<sup>18</sup>

Lo anterior nos permite concluir que el precepto que nos ocupa, en contrapartida a la prohibición a los gobernados para que se hagan justicia por sí mismos o ejerzan violencia para reclamar su derecho, se les concede para que los tribunales, en forma expedita, les administren gratuitamente justicia, emitiendo sus fallos de manera pronta, completa e imparcial. Además, impide que alguna persona pueda ser privada de su libertad por deudas de carácter civil.

---

<sup>17</sup> Reyes Tayabas, Jorge, *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*, México, Themis, Tercera edición, 1996, p. 314.

<sup>18</sup> Bazdresch, Luis, *Garantías Constitucionales Curso Introductorio*, México, Trillas, Segunda edición, 1983, p. 163-164.

### **3.3 El artículo 17 constitucional interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La revisión del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, así como de los informes de labores rendidos por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en funciones en diversas épocas, permitió encontrar varias tesis, en las que, en lo conducente, el máximo Tribunal del país sostiene que el artículo 17 constitucional consagra, entre otras, la garantía de administración de justicia pronta, expedita, imparcial y gratuita. A continuación se reproducirán algunas de ellas:

"SEGUROS, INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY QUE LAS REGULA, VIOLA EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, EN TANTO QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTES DE ACUDIR A LOS TRIBUNALES JUDICIALES. Al disponer la fracción I del artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros que "Los tribunales no darán entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros si el actor en ella no afirma bajo protesta de decir verdad, que ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere la fracción I del artículo anterior", limita la garantía de administración de justicia pronta y expedita consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, ya que obliga a los gobernados que poseen una pretensión en contra de una institución o sociedad mutualista de seguros a agotar un procedimiento de conciliación ante dicha comisión, que es un órgano administrativo que no ejerce formalmente funciones jurisdiccionales, e impone al actor la sanción adicional de pagar las costas del juicio si no actúa en los términos previstos en el citado precepto, y si bien dichos procedimientos alternativos de resolución de controversias constituyen vías expeditas que aligeran la carga de trabajo de la potestad

común, éstas deben ser optativas y no obligatorias, pues todos los gobernados tienen derecho a que se les administre justicia sin obstáculos o trabas, lo que no acontece cuando el legislador establece etapas conciliatorias, no previstas en el texto constitucional, que deben agotarse obligatoria y necesariamente antes de acudir a los tribunales judiciales".<sup>19</sup>

"COMPETENCIA, ATRIBUCION PROCEDENTE DE LA, A UN JUEZ NO CONTENDIENTE. Si la controversia competencial se suscita entre un juez federal y otro del fuero común de una misma entidad federativa y de las constancias de autos aparece que los hechos delictuosos atribuidos a los inculpados se cometieron en diversa entidad, debe concluirse que ninguno de los jueces que pretenden contender es competente para conocer del proceso penal que dio origen al conflicto, sino que la competencia deviene en favor de un tercero, órgano jurisdiccional a quien deberán remitirse los autos para que siga conociendo de los hechos. En efecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede encontrarse limitada para decidir una competencia entre dos jueces que, de acuerdo con las normas que rigen la materia, carecen de ella, pues con independencia de que el artículo 439, del Código Federal de Procedimientos Penales no circunscribe la decisión del tribunal de competencia a definirla en favor de uno u otro de los jueces contendientes, adoptar criterio diferente llevaría a soluciones equivocadas, como lo sería decidir cuál de los dos jueces contendientes resulta "competente", aun cuando del análisis de los hechos se desprendiera que el conocimiento de los mismos corresponda a un juzgador distinto a ellos. Además, devolver los autos al juez que previno, con la observación de que plantee competencia por declinatoria en relación con el juez a quien se considera competente para conocer del proceso penal, ante la certeza de esta situación, sólo sería retardar el procedimiento y la buena marcha de la administración de la justicia, con violación al principio de la pronta y expedita impartición de la misma, que en favor de los procesados consagra el artículo 17 constitucional, pues es sabido que el trámite de una controversia de esta naturaleza

---

<sup>19</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, julio de 1997, Tomo VI, p. 18.

mantiene en suspenso el procedimiento hasta su definición".<sup>20</sup>

"ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. LAS LEYES O CÓDIGOS QUE LO PREVÉN SIN ESTABLECER UN PROCEDIMIENTO PREVIO EN QUE SE ESCUCHE AL POSIBLE AFECTADO, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. No es necesario que las leyes o códigos que establecen el arresto como medida de apremio instrumenten un procedimiento para escuchar al posible afectado y darle oportunidad de aportar pruebas antes de decretarlo como medida de apremio, pues con éste sólo se persigue obligar al contumaz a acatar las determinaciones y resoluciones dictadas dentro de un procedimiento judicial o después de concluido y, además, por encima del interés meramente individual del afectado con la medida de apremio, se encuentra el interés de la sociedad en que se instrumenten los medios necesarios para que las resoluciones y determinaciones judiciales se cumplan a la brevedad posible, con el propósito de que sea efectiva la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional, consistente en la administración de justicia pronta, completa e imparcial, la cual se vería seriamente menoscabada si tuviera que escucharse previamente al posible afectado con la medida de apremio. Por ello, para el cumplimiento de la garantía de audiencia no es necesaria la oportunidad de defensa previa al acto de afectación, pues ella debe darse con posterioridad, a fin de no afectar la efectividad y expeditéz de la administración de justicia que exige el interés público".<sup>21</sup>

"RECLAMACIÓN EN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 242 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE ESTABLECE ESE RECURSO SÓLO PARA LOS ACUERDOS QUE DESECHAN UNA DEMANDA DE NULIDAD, Y NO EN CONTRA DE LOS QUE LA TENGAN POR NO INTERPUESTA. El Pleno de la Suprema Corte de

---

<sup>20</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe del Presidente al terminar 1988, México, segunda parte, Primera Sala, p. 33.

<sup>21</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, abril de 1998, Tomo VII, p. 5.

Justicia de la Nación ha sostenido, en diversos criterios jurisprudenciales, que el juicio administrativo debe contener las condiciones que faciliten al particular la aportación de elementos en que funda su derecho. Si de lo dispuesto en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación se llega a establecer que el recurso de reclamación sólo es procedente contra el auto que desecha una demanda y no contra aquel que la tiene "por no interpuesta", esa reglamentación pugna con lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, porque al limitar el uso del recurso a un supuesto de entre varios que tienen similares consecuencias, priva al interesado del derecho a la impartición de justicia, en tanto que le impide el acceso a los órganos primarios de justicia, resultando, en consecuencia, violatorio de las garantías de debido proceso legal y de audiencia. Por tanto, como en el Código referido no existe una regla que señale con toda precisión la diferencia entre los términos "desechar" y "tener por no interpuesta", evidentemente que se trata de situaciones análogas contra las que, por igualdad de razón, debe tramitarse el recurso de reclamación como medio ordinario de defensa".<sup>22</sup>

"CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, QUE LA PREVIENE, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA, PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES. El artículo 138 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California no viola las garantías de audiencia y acceso a la justicia, previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no es verdad que se autorice la privación de los derechos que adquirió una persona sin ser oída previamente a la afectación, en virtud de que el propio dispositivo, en su fracción XI, establece un procedimiento que garantiza una adecuada y oportuna defensa previa al acto de privación. También el contenido del referido artículo 138 cumple con el artículo 17 constitucional, ya que la administración de justicia es un derecho del gobernado de que se le imparta ésta en los términos y plazos que fijan las leyes; sin embargo, ese derecho es correlativo

---

<sup>22</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, abril de 1996, Tomo III, p. 126.

de una obligación, consistente en que él se sujete a los requisitos que exijan las leyes procesales, ya que la actividad jurisdiccional implica no sólo un quehacer del órgano judicial, sino también la obligación de los particulares de manifestar su voluntad de contribuir al procedimiento, y por su falta de interés que debe actualizarse la caducidad de la instancia, en virtud de que se crearía un problema para el delicado y costoso mecanismo de la administración de justicia, además de que los juicios pendientes por tiempo indefinido producen una afectación del orden social".<sup>23</sup>

"DERECHOS POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA LA GARANTÍA DE GRATUIDAD EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. El precepto mencionado no viola la garantía de impartición gratuita de justicia protegida por el artículo 17 de la Constitución Federal, pues no establece el cobro de derechos por la función de derecho público consistente en la administración e impartición de justicia, sino por un servicio distinto relativo a la expedición de copias certificadas".<sup>24</sup>

"PRUEBA QUE DEBA DESAHOGARSE FUERA DEL DISTRITO FEDERAL. EL REQUISITO DEL OTORGAMIENTO DE UNA CAUCIÓN PARA EL SEÑALAMIENTO DE SU RECEPCIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE GRATUIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (ARTÍCULO 300 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL). El artículo 17 constitucional prohíbe el cobro de costas judiciales, las que han sido definidas por esta Suprema Corte como la contraprestación que el gobernado paga por el servicio público de administración de justicia. El requisito del otorgamiento de una caución para el señalamiento de la recepción de una prueba foránea que establece el artículo 300 del

---

<sup>23</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, mayo de 1998, Tomo VII, p.66.

<sup>24</sup> Semanario Judicial de la Federación, México, julio de 1991, Tomo VIII, p.8.

Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, no viola la garantía de gratuidad en la administración de justicia, ya que no se está cobrando este servicio público, sino simplemente se establece un mecanismo que impide se retarde la solución de la controversia con pruebas inconducentes".<sup>25</sup>

"MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SI AL CONCLUIR EL PERÍODO POR EL QUE FUERON NOMBRADOS NO SE DESIGNA EN SU LUGAR A OTRO Y TRANSCURRE EL PERÍODO NECESARIO PARA ALCANZAR LA INAMOVILIDAD, SIN UN DICTAMEN VALORATIVO EN EL QUE SE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA DE SU NO REELECCIÓN, DEBE ENTENDERSE QUE ADEMÁS DE HABER SIDO REELECTOS TÁCITAMENTE, ALCANZARON ESA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La interpretación genético-teleológica de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela la preocupación del Poder Revisor de la Constitución de fortalecer la independencia del Poder Judicial de los Estados y de establecer la inamovilidad de los Magistrados como un mecanismo para lograrla. De lo anterior se sigue que, al interpretarse el precepto anteriormente señalado, debe buscarse salvaguardar el valor de la independencia judicial por lo que si se está ante la situación anormal de que al concluirse el período por el que fue nombrado un Magistrado, sin que se haya designado uno nuevo que lo sustituya, continúa en el ejercicio del cargo por el tiempo necesario para alcanzar la inamovilidad, sin que se llegue a emitir un dictamen valorativo que funde y motive la causa para no reelegirlo, debe entenderse que, además de haber sido reelecto tácitamente, alcanzó la inamovilidad, dado que esta calidad no puede quedar sujeta al arbitrio de otros órganos del Poder Local en detrimento de la independencia de la judicatura, puesto que a través de ese mecanismo

---

<sup>25</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, septiembre de 1997, Tomo VI, p. 205.

podría mantenerse, incluso permanentemente, a todos los integrantes del Poder Judicial, en una situación de incertidumbre en relación con la estabilidad en su puesto lo que, necesariamente, disminuiría o aniquilaría la independencia de los Magistrados, respecto de los integrantes de los otros poderes y se atentaría contra el principio de la carrera judicial que tiende a garantizar la administración pronta, completa e imparcial que establece el artículo 17 de la Constitución, a través de Magistrados independientes, autónomos y con excelencia ética y profesional".<sup>26</sup>

"COSTAS JUDICIALES, PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS. Lo prohibido por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional cuyo antecedente se halla en la Constitución de 1857, es que el gobernado pague directamente a quienes intervienen en la administración de justicia, una determinada cantidad de dinero, como contraprestación por la actividad que realizan, esto es, que las actuaciones judiciales no deben implicar un costo directo e inmediato para el particular, sino que la retribución por la labor de quienes intervienen en la administración de justicia debe ser cubierta por el Estado, de manera que dicho servicio sea gratuito y, por ende, están prohibidas las costas judiciales".<sup>27</sup>

"MULTA MÁXIMA. DEBE IMPONERSE CUANDO SE FORMULAN IMPEDIMENTOS DE MALA FE EN FORMA REITERADA. Por lo que se refiere al quantum de la multa debe señalarse que cuando el promovente de un impedimento procede de mala fe y con el único propósito de entorpecer y retardar el dictado de la sentencia en un juicio de amparo debe imponerse el máximo autorizado pues además de generar perjuicios para su contraparte, va en detrimento de la pronta y expedita administración de justicia, que como garantía individual consagra el artículo 17 constitucional, lo que resulta más evidente cuando de autos aparece que el mismo

---

<sup>26</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, abril de 1998, Tomo VII, p. 121.

<sup>27</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, mayo de 1997, Tomo V, p. 159.

promoviente ha formulado diversos impedimentos en muchos juicios anteriores contra diversos magistrados alegando en todos los casos que su contraparte y sus abogados patronos, tenían estrecha amistad con ellos sin que nunca lo hubieran probado".<sup>28</sup>

### **3.4 El recurso de inconformidad previsto por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral**

Como se vio en capítulos precedentes, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, expedido por el Consejo General del referido Instituto, rigen las relaciones jurídicas de trabajo entre dicho organismo y sus servidores. Por su parte, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, regula el procedimiento para resolver los conflictos laborales que surjan entre aquéllos.

Ahora bien, el citado Estatuto establece en secciones separadas, la reglamentación relativa a los miembros del servicio profesional electoral y de los trabajadores administrativos (en esta última parte regula también lo concerniente a los empleados auxiliares). Sin embargo, en ambos casos coincide en prever un procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, así como un medio de defensa: El recurso de inconformidad, el cual procede en contra de las resoluciones que pongan fin al referido

---

<sup>28</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe del Presidente al terminar 1987, Tercera Sala, p. 103.

procedimiento administrativo y que causen agravios al servidor público; el mencionado recurso deberá interponerse dentro del término de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Lo anterior, de conformidad con los artículos 185, 186, 264 y 265 del pluricitado ordenamiento.

Cabe aclarar, que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral que expidió el titular del Ejecutivo Federal en 1992 y que estuvo en vigor hasta el 29 de marzo de 1999, también estableció un medio de impugnación —recurso de reconsideración—, que de conformidad con el artículo 192, procedía contra los actos o resoluciones dictadas en perjuicio del personal del Instituto, por las autoridades administrativas de aquél, mismo que, se podía interponer dentro del término de 15 días naturales, contados a partir del siguiente al en que se hubiese notificado la resolución o tenido conocimiento del acto reclamado.

### **3.5 Comprobación de la hipótesis**

El artículo 96, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que es requisito de procedibilidad del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, que éstos hayan agotado en tiempo y forma las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral; instancia que, se encuentra prevista por los artículos 185 y 264 de este último ordenamiento en vigor —recurso de

inconformidad—, y 192 del que lo estuvo hasta marzo de 1999 —recurso de reconsideración—. Sin embargo, el agotamiento de un medio de defensa como requisito de procedibilidad, pugna con el derecho otorgado por el artículo 17 constitucional, consistente en que cualquier persona puede acudir directamente ante los tribunales, para que éstos le administren justicia, en tanto que, tal precepto constitucional no admite que, previamente a la solución jurisdiccional que se deba dar a los juicios, los gobernados necesariamente tengan que acudir a instancias conciliatorias, autocompositivas o autotutelares, como sucede en la especie con el recurso de inconformidad mencionado.

En efecto, el artículo 99 de nuestra Ley Fundamental, en lo que al caso concierne, es claro y contundente al establecer lo que enseguida se transcribe:

"Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre... fracción VII.- Los

conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores".<sup>29</sup>

Tal disposición de la Ley Fundamental, debe relacionarse, de manera armónica y funcional, con las también normas constitucionales que contienen los primeros dos párrafos del artículo 17 de la Carta Magna, en el sentido de que: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma..." y "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes...".<sup>30</sup>

Así las cosas, válida y jurídicamente puede afirmarse que, los derechos fundamentales contenidos en el numeral 17 de la Constitución General de la República, fueron establecidos por el constituyente a fin de que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia, ya que las contiendas que surgen en la comunidad, forzosamente deben ser dirimidas por un órgano del Estado facultado para ello, ante la imposibilidad de que los particulares se hagan justicia por sí mismos. Este mandato constitucional, es de resaltarse, no prevé, y, por tanto no admite el que, previamente a la solución jurisdiccional que se deba dar a las controversias, necesaria e indefectiblemente las partes deban acudir a instancias conciliatorias, autocompositivas o autotutelares, como ocurre con el aludido recurso de inconformidad; de tal suerte que, si una disposición secundaria establece como requisito de procedibilidad, con carácter obligatorio, el agotamiento de una instancia o recurso ante una autoridad administrativa, ello, a mi juicio, implica la restricción de los referidos

---

<sup>29</sup> Constitución..., op. cit. nota 69 del capítulo I, pp. 89-92.

<sup>30</sup> Idem. artículo 17, p. 14.

derechos constitucionales, en virtud de que, pueden retardar, entorpecer, y, por ende, hacer nugatoria la función de administración de justicia, contraviniendo la norma constitucional aludida, así como, en la especie, el precepto 99 de la Carta Magna, lo que es inaceptable; y respecto de tal tema, no está por demás dejar aclarado que, por regla general, en principio, las garantías o mandatos constitucionales no admiten limitación alguna, y para que el legislador ordinario pueda restringirlos, es indispensable que la propia Constitución le conceda las facultades atinentes, de manera expresa, dáfana y precisa, por ejemplo, como acontece con las disposiciones del artículo 5o. constitucional, en relación a las profesiones; situación que es importante hacer notar, en virtud de que, si bien la Constitución Federal en su artículo 41, base III, en lo que importa, señala que: "...Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público"; tal norma constitucional no entraña el establecimiento de una facultad que pueda coartar, en modo alguno, la facultad que la propia Ley Suprema reservó, de manera exclusiva, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que fuera éste el encargado de dilucidar los conflictos o diferencias laborales que se suscitaran entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores; habida cuenta que, ese precepto sólo constituye la referencia a cuáles son o deben ser los ordenamientos legales o estatutarios que regulen las relaciones de trabajo que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, estableciendo la diversa gama de derechos y obligaciones que a cada parte —patrón o empleado—, le sean inherentes dentro de su propia y particular vinculación laboral, con la finalidad de precisar a cada una de dichas partes, lo que debe hacer o dejar de hacer, durante el inicio,

desenvolvimiento o terminación del nexo jurídico laboral que las una; es decir, la normatividad a que alude el apuntado texto constitucional, solamente atañe al derecho sustantivo que sirve de apoyo al desarrollo normal de una relación de trabajo, no estando referida, por ende, a instancias que, obligatoriamente, deban agotar los servidores del entre encargado de organizar las elecciones federales, antes de acudir al Tribunal Electoral, reclamando sus derechos.

La disposición que establece que la falta de agotamiento del precitado recurso de inconformidad (anteriormente reconsideración), constituye una causal de improcedencia para el referido juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, estimo que implica desconocer la prohibición constitucional de la autotutela y se traduce en una limitación inconstitucional e injustificada del acceso al servicio público de administración de justicia por órganos jurisdiccionales que estén expeditos para impartirla gratuitamente en los plazos y términos que fijen las leyes. Máxime que, se constituye en un indebido condicionamiento del ejercicio de la garantía de acceso a la jurisdicción, misma que, no determina como requisito ineludible previo al acto de reclamar legalmente sus derechos, para aquéllos que requieran de ese servicio, el dirimir sus diferencias ante un órgano de distinta naturaleza al judicial, tanto más cuando ese organismo electoral es la parte patronal, que, por ello, en el tipo de controversias laborales, no actuaría propiamente con el carácter de autoridad, sino de patrón; lo que equivale a que el fallo lo emita la contraparte particular interesada, y ello hace que, como ya se anticipó, el aludido recurso tenga la naturaleza de una forma autotutelar y

que, al otorgarle la ley el carácter de requisito de procedibilidad, a mi juicio, trastoca la prohibición constitucional de hacerse justicia por sí mismo. Y no obstante que, nada de malo tienen dichos procedimientos de resolución alterna de controversias entre partes, en virtud de que constituyen vías más expeditas para los interesados, pues pueden contribuir a una amigable, económica y eficaz solución de los conflictos de intereses; lo incorrecto es establecer la obligación de agotarlo, dado que, con tal exigencia, se transgrede la garantía de justicia pronta y expedita otorgada por el artículo 17 constitucional, pues se constriñe al servidor público a seguir una instancia que, si no le favorece, retarda en su perjuicio la posibilidad de reclamar sus derechos laborales que estime violentados.

En esta tesitura, por mandato constitucional, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la única autoridad jurisdiccional facultada para decidir las controversias laborales que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; de modo que, los reglamentos, estatutos o disposiciones de orden secundario que atribuyen tal facultad a otras instituciones o autoridades administrativas, limitan la indicada facultad constitucional.

Encuentra apoyo lo anterior, en las siguientes tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**"JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, PREVIAMENTE A ACUDIR ANTE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, CONTRAVIENE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.** El derecho fundamental contenido en el segundo

párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos. Ahora bien, este mandato constitucional no permite que, previamente a la solución que se dé a las controversias, los gobernados deban acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias, ya que el derecho a la justicia que se consigna en éste, no puede ser menguado o contradicho por leyes secundarias federales o locales, sino únicamente por la propia Constitución, la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga. Además, debe considerarse que la reserva de ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional, sino que, con esta reglamentación, debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas no previstas en el texto constitucional; por tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido".<sup>31</sup>

"ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Cualquier disposición que tienda a impedir que se administre justicia, de acuerdo con las prevenciones de la ley, importa una violación del artículo 17 constitucional".<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, julio de 1997, Tomo VI, p. 15.

<sup>32</sup> Semanario Judicial de la Federación, México, quinta época, Tomo V, p. 417.

"JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS QUE NO HAY QUE AGOTAR ANTES DE ACUDIR A LAS. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, constitucionalmente, son las únicas autoridades que pueden resolver las controversias obrero-patronales y por tanto, no es correcto pretender se acuda ante las citadas Juntas hasta que se agote el trámite de la reclamación formulada a una autoridad administrativa".<sup>33</sup>

Con lo anterior, estimo haber demostrado una de las inconsistencias de la normatividad que regula el procedimiento para dirimir los conflictos que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, consistente en que resulta contrario al espíritu del artículo 17 constitucional, que el artículo 96, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los artículos 185 y 264 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, actualmente en vigor y 192 del que lo estuvo hasta marzo de 1999, exija como requisito de procedibilidad del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el ente encargado de organizar las elecciones federales y sus servidores, que el promovente agote el recurso de inconformidad previsto por el citado Estatuto.

---

<sup>33</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe del Presidente al terminar 1980, Cuarta Sala, p. 58.

## CAPÍTULO IV

### "LA FACULTAD DE EMITIR LEYES EN MATERIA LABORAL"

- 4.1 UN ESBOZO SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES.  
PÁG. 265
- 4.2 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.  
PÁG. 270
- 4.3 LA POTESTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE  
LEGISLAR EN MATERIA DE TRABAJO.  
PÁG. 277
- 4.4 EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.  
PÁG. 282
- 4.5 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS.

a) La autorización que otorga el artículo 41 Constitucional al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que expida el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, si bien no puede estimarse inconstitucional por estar prevista en la propia Carta Magna, ninguna razón de ser tiene; habida cuenta que, considero, indebidamente se faculta al órgano superior de dirección de la parte patronal en una relación de trabajo, para que reglamente ésta.  
PÁG. 284

b) El Estatuto del Servicio Profesional Electoral que expidió en 1992 el Presidente de la República, y que estuvo en vigor hasta marzo de 1999, lo estimo inconstitucional en razón de que, el titular del Ejecutivo Federal carece de facultades para legislar en cualquier materia, entre las que se encuentra la laboral.  
PÁG. 286

#### 4.1 Un esbozo sobre la división de poderes

Dado que la materia de la presente investigación hace innecesario profundizar respecto de la división de Poderes, en la primera parte de este capítulo sólo se realizará una breve referencia sobre aquélla, para enseguida tocar lo relativo a la actividad legislativa y, posteriormente, en concreto, referirnos a la potestad del Congreso de la Unión de legislar en materia laboral.

Aclarado lo anterior, iniciaremos por señalar que, según explica José de Jesús Orozco Henríquez, desde la época de Aristóteles existieron pensadores a quienes preocupó la división entre Poderes, pero no fue sino a partir de Montesquieu —inspirado en Locke—, cuando la doctrina relativa a tal división, se difundió y adquirió el carácter de auténtico dogma constitucional.<sup>1</sup> Hasta antes de Locke y Montesquieu, la diversidad de órganos del Estado y la clasificación de sus funciones, obedecían, al parecer, a la necesidad de especializar las actividades, o sea, a una simple división del trabajo.<sup>2</sup> Pero a partir de dichos pensadores, "surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de Poderes llegó a ser, y siéndolo continua hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder Público..."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, comentario al artículo 49 constitucional, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Porrúa, décima edición, 1997, p. 561.

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, vigésima edición, 1984, p. 212.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Para Locke, citado por Tena Ramírez, "la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".<sup>4</sup> Por su parte, Montesquieu, en su obra "El Espíritu de las Leyes", entre otras cosas, sostenía que "...la libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... Para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder... Cuando los Poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad... todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes, el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares".<sup>5</sup>

Afirma Orozco Henríquez, que fue así como la idea de Montesquieu de descubrir una fórmula político-constitucional que impidiera el abuso del poder, evitando que una sola persona lo ejerciera, se transformó en el ideal del constitucionalismo clásico.<sup>6</sup> En virtud de lo anterior, agrega el mencionado jurista, el artículo 16 de la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, estableció: "toda sociedad en la cual no

---

<sup>4</sup> Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, cit. por Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 212.

<sup>5</sup> Montesquieu, Charles de Secondat, El Espíritu de las Leyes, cit. por Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. nota 1 del capítulo IV, p. 562.

<sup>6</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. nota 1 del capítulo IV, p. 562.

esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución".<sup>7</sup>

En México, el Constituyente de 1917, precisamente con el fin de limitar a los representantes populares y evitar que se excedieran en perjuicio de la población en el ejercicio del poder que la norma les concedía, siguió la teoría de la división de poderes, entendiendo por ésta, la distribución de las funciones esenciales que tiene encomendadas el Estado (crear normas, ejecutarias y dirimir las controversias entre los gobernados, esto es, la actividad Legislativa, Ejecutiva y Judicial), entre los propios órganos de aquél; así, el artículo 49 originalmente propuesto por el Constituyente ordinario, estableció lo siguiente: "Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".<sup>8</sup> Precepto que, es casi idéntico al que actualmente se encuentra en vigor, pues la única diferencia estriba en que el artículo vigente tiene un agregado más en el que establece otro supuesto de excepción en el cual se le otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, el previsto en el segundo párrafo del numeral 131. Lo que significa que, en nuestro país existe un sólo Poder: El Supremo Poder de la Federación, y lo que está dividido es el ejercicio del poder.

---

<sup>7</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. nota 1 del capítulo IV, p. 562.

<sup>8</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo VI, p. 1013.

La anterior conclusión se robustece con la lectura del mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del primero de diciembre de 1916, del que se desprende, en lo conducente, lo que a continuación se transcribe:

"...Séptimo párrafo del Mensaje. Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los Poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobase, sino al menos de que hiciese observación alguna...

Sexagesimocuarto párrafo. La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera de que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República...".<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. p. 962.

Advirtiéndose de la anterior reproducción, que dicho proyecto implícitamente hace referencia a la existencia de un solo poder, dividido únicamente para su ejercicio, pues, por un lado, en el primer párrafo, al externar su preocupación por el incumplimiento de uno de los principios establecidos por la Constitución de 1857, alude a "la división del ejercicio del Poder público". Y por otro lado, en el segundo párrafo, al señalar a qué obedecía la división de Poderes, se refiere a "la división de las ramas del Poder Público"; expresiones que, a mi juicio, implican que en México sólo existe un Poder y que lo que está dividido es su ejercicio.

Sentado lo anterior, debe dejarse aclarado que, en el Estado moderno no existe una división o separación absoluta de Poderes, sino más bien una colaboración entre ellos, como bien se dice en la iniciativa de Carranza antes transcrita; y aunque cada uno tiene una función preponderante, el Legislativo crear leyes, el Ejecutivo ejecutarlas y el Judicial dirimir los conflictos que le son sometidos a su consideración, dichas tareas no se les atribuyen en forma exclusiva ni se encuentran rígidamente separadas, pues sucede que, excepcionalmente están facultados para realizar actos que, bien podría parecer que se encuentran en la esfera de competencia de otro Poder; verbigracia, el Poder Legislativo, además de su actividad creadora de normas, tiene atribuciones materialmente administrativas como aceptar nuevos Estados a la Unión Federal, formar otras Entidades dentro de los límites de las ya existentes, cambiar la residencia de los Poderes, etcétera. Asimismo, tiene atribuciones para realizar actos materialmente jurisdiccionales, por ejemplo, el Senado puede erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político, de las faltas u omisiones que

cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses de la colectividad. A su vez, el titular del Ejecutivo está facultado para efectuar actos materialmente legislativos, como expedir reglamentos.

#### 4.2 La función legislativa

Legislar, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es "dar, hacer o establecer leyes".<sup>10</sup> A su vez, el Diccionario Jurídico Mexicano, en lo conducente, señala que "la actividad legislativa se concreta en la elaboración de normas jurídicas".<sup>11</sup> Por nuestra parte, siguiendo las ideas de Serra Rojas, podemos decir que, la función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, que consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y establecen la organización social y política de la nación.<sup>12</sup> Tal actividad, desde el punto de vista material, es la que "crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva";<sup>13</sup> el mencionado Serra Roja afirma que "el acto típico de la función legislativa es la ley",<sup>14</sup> a la cual define como una manifestación de voluntad que tiene por objeto producir una situación jurídica general,<sup>15</sup> que se

---

<sup>10</sup> Real Academia Española..., op. cit. p. 1240.

<sup>11</sup> Diccionario Jurídico..., op. cit. tomo "I-O", p. 1933.

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit. Primer Curso, p. 43.

<sup>13</sup> Jéze, Gastón, Los Principios Generales del Derecho Administrativo, Madrid, 1928, p. 49, cit. por Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 297.

<sup>14</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit. Primer Curso, p. 49.

<sup>15</sup> Ibidem.

caracteriza por ser además de general, impersonal y coercitiva;<sup>16</sup> impersonal en virtud de que no puede referirse a uno o varios sujetos determinados, por lo que se emite para un número indefinido de casos y se aplica a todos los que se encuentren en la hipótesis prevista por la norma; general porque no puede referirse a situaciones jurídicas particulares; y es coercitiva en razón de que, la norma debe ser cumplida, incluso en contra de la voluntad del obligado.

A propósito del tema, cabe aclarar que, si bien el reglamento tiene las mismas características que la ley, ya que ambos se integran por normas generales, impersonales y coercitivas, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, su diferencia estriba en que la ley, formalmente, es un acto del órgano legislativo; en cambio, el reglamento es un acto formalmente administrativo, no obstante que materialmente sea legislativo; habida cuenta que, generalmente, el reglamento toca temas que la ley omite, esto es, desarrolla el contenido de la ley, por lo que está subordinado a ésta, y no puede existir sin la ley, salvo casos excepcionales. Otra diferencia importante se da con el principio denominado de la reserva de la ley, consistente en que "conforme a la Constitución, existen materias que solamente pueden ser reguladas por la ley y jamás por el reglamento, cuando la Constitución se refiere a la ley, esto significa que se refiere a la ley producida única y exclusivamente por el órgano legislativo".<sup>17</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el tópico, y sostiene que son dos

---

<sup>16</sup> Galindo Camacho, Miguel, *op. cit.* Tomo I, p. 31.

<sup>17</sup> *Idem.* p. 32.

características las que separan a la ley del reglamento: la citada en primer término, es obra del legislativo; en cambio, la segunda emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de aquélla, es decir, es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Eso por un lado y, por otro, los separa su finalidad, por cuanto a que el reglamento determina de modo general y abstracto, los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a casos concretos. A esta conclusión se arriba en la jurisprudencia emitida por la entonces Segunda Sala del Alto Tribunal, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, tomo "P a la S", página 2559, la cual es del tenor siguiente: "REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: Este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos

concretos".

No está por demás recordar la diferencia entre ley reglamentaria y reglamento, para lo cual acudiremos a Tena Ramírez, quien afirma que "la primera es la que desarrolla en detalle algún mandamiento de la Constitución";<sup>18</sup> agrega que la diferencia entre aquéllas es puramente formal y de rango. La ley reglamentaria es expedida por el Congreso y desarrolla un precepto de la Constitución;<sup>19</sup> en cambio, el reglamento es expedido por el Ejecutivo y desarrolla una ley del Congreso.<sup>20</sup>

Explicado lo anterior, cabe decir que, la función legislativa se encomienda formalmente al Poder Legislativo y sólo por excepción otro Poder podría realizar actos materialmente legislativos. Y es la propia Carta Magna, la que precisa en el artículo 49, los casos excepcionales en que otro Poder —el Ejecutivo—, puede ejercer las funciones legislativas que, como se dijo, originalmente le corresponden al Congreso de la Unión; tales casos de excepción son los siguientes:

a) La hipótesis prevista por el precepto 29, cuando se presentan situaciones anormales que ponen a la sociedad en peligro, verbigracia, invasiones o perturbación grave de la paz pública; en estos supuestos, el Presidente de la República puede, cumpliendo los requisitos que la propia

---

<sup>18</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 301.

<sup>19</sup> Idem. p. 302.

<sup>20</sup> Ibidem.

norma señala, suspender las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la contingencia, y para expedir las leyes que amerite el estado de emergencia. Estas atribuciones se limitan al tiempo en que perdure el fenómeno que tiene en peligro a la sociedad.

b) El supuesto establecido por el artículo 131, que se refiere a la atribución otorgada al titular del Ejecutivo Federal, en casos urgentes, para que a través de diversos actos (por ejemplo, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación; restringir o prohibir las importaciones o exportaciones; etcétera), regule el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o cualquier otro propósito en beneficio de México.

El maestro Sánchez Bringas encuentra dos casos más en la Constitución Federal: El previsto por el precepto 73, fracción XVI, que autoriza al Consejo de Salubridad General, que depende directamente del Presidente de la República, a expedir disposiciones generales de carácter obligatorio; y el establecido por el artículo 89, fracción X, en relación con el 133, que faculta al titular del Ejecutivo de la Unión, a celebrar tratados internacionales, los cuales, al ser aprobados por el Senado de la República, se convierten en Ley Suprema.<sup>21</sup>

Pero además de los supuestos referidos expresamente por la Norma Suprema, y a los que alude Sánchez Bringas, yo encuentro otro caso más en

---

<sup>21</sup> Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, México, Porrúa, Segunda Edición, 1997, pp. 398-399.

que el Presidente de la República está facultado por la máxima Ley para efectuar actos materialmente legislativos: el previsto por la fracción I, del artículo 89, que permite al Ejecutivo emitir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las leyes expedidas por el Congreso Federal; esto es, la facultad reglamentaria.

Considero que no es óbice a la anterior conclusión, es decir, al caso a que me refiero en el párrafo anterior, así como a los indicados por Enrique Sánchez Bringas, que el numeral 49 constitucional, establezca, en lo conducente, que el Poder Legislativo no puede depositarse en un sólo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29, y que en ningún otro caso, con excepción de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán tales facultades extraordinarias para legislar, pues este precepto no puede interpretarse gramaticalmente, ya que de hacerlo así, sería contradictorio o incongruente con los artículos 73, fracción XVI, 89, fracciones I y X, esta última fracción, en relación con el 133, que autorizan al Presidente de la República a emitir normas generales, impersonales y coercitivas, lo que constituye un acto materialmente legislativo. Por tanto el referido precepto 49, debe interpretarse sistemática y funcionalmente, para atribuirle el significado que lo haga lo más coherente y funcional posible, en relación con las otras normas citadas. Así, a partir de tal interpretación, estimo que el constituyente, al prohibir al Ejecutivo Federal legislar, no aludió a todos los actos materialmente legislativos, sino al acto típico de la función legislativa: la ley; habida cuenta que, efectivamente, al titular de

dicho Poder le está vedado expedir leyes, salvo los casos de facultades extraordinarias.

Esclarecido lo anterior, es dable reiterar que, como se anotó, la actividad legislativa se encarga formalmente al Poder Legislativo, que "es el órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir las leyes federales en las materias que la misma norma fundamental determina, a través de facultades expresas e implícitas",<sup>22</sup> el cual, por disposición del numeral 50 de la Ley Suprema, se deposita en un Congreso General —también conocido como Congreso de la Unión—, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La propia Constitución establece las facultades que tiene el Congreso de la Unión en su conjunto, es decir, aquéllas en las que intervienen en su ejecución ambas Cámaras, por ejemplo, legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, comercio, etcétera —artículo 73, fracción X—; también determina las atribuciones exclusivas de cada Cámara, que, dicho sea de paso, no son materialmente legislativas, verbigracia, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, es prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados —artículo 74, fracción IV—; por su parte, ratificar los nombramientos que el Presidente de la Nación haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, etcétera, es derecho exclusivo de la Cámara de Senadores —artículo 76, fracción II—.

---

<sup>22</sup> Sánchez Bringas, Enrique, op. cit. p. 400.

### 4.3 La potestad del Congreso de la Unión de legislar en materia de trabajo

El artículo 73, fracción X, en relación con el segundo párrafo del artículo 123, ambos de la Constitución General de la República, autorizan al Congreso Federal a codificar la materia laboral, al determinar lo siguiente: "73.- El Congreso tiene facultad: ...X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123..."; "123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...".<sup>23</sup> Pero, cabe decirlo, estas disposiciones no nacieron a la par de la Constitución de 1917, pues fue hasta 1929, cuando el Poder revisor de la Norma Fundamental las estableció.

En efecto, si bien el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza sugería tal prerrogativa en los términos siguientes: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:...X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo".<sup>24</sup> Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el Congreso Constituyente, entre otros, por el diputado Héctor Victoria, en virtud de que, se estimó, violaba la soberanía de los Estados, además de

---

<sup>23</sup> Constitución ..., op. cit. nota 67 del capítulo I, pp. 63-65, 139.

<sup>24</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo VIII, pp. 53-54.

que, cada uno de éstos contaba con circunstancias económicas diferentes.<sup>25</sup> Como consecuencia de tales objeciones, se suprimió esa propuesta y en su lugar, en el artículo 123, se precisó lo siguiente: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes..."<sup>26</sup>

Con el tiempo, este mandato acarrió bastantes problemas, dada la diversidad de disposiciones que podían existir sobre un mismo tópico, lo que provocó insatisfacción entre quienes, según Mario de la Cueva, afirmaban que "...la República es un enjambre de leyes que dan a los trabajadores tratamientos distintos, situación que implica la negación del principio democrático de la igualdad de derechos y beneficios".<sup>27</sup> "... algunos conflictos colectivos y huelgas se extendían a dos o más entidades federativas, ninguna de las cuales podía intervenir, porque sus decisiones carecían de eficacia fuera de sus fronteras".<sup>28</sup> Los hechos que narra Mario de la Cueva, provocaron la necesidad de federalizar la materia de trabajo y así unificar criterios; en consecuencia, el Constituyente ordinario facultó solamente al Congreso de la Unión para que legislara en materia de trabajo.

Lo antes dicho se corrobora con lo expuesto en la iniciativa de reformas a los artículos 73 y 123 de la Constitución Federal, del 24 de julio de 1929, de la que se desprende, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

---

<sup>25</sup> De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, Décima Edición, 1997, Tomo I, pp. 362-363.

<sup>26</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano...*, op. cit., Tomo XII, p. 940.

<sup>27</sup> De la Cueva, Mario. op. cit. Tomo I, p. 53.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

"...al conceder la ley facultad, tanto al Congreso de la Unión como a los Congresos de los Estados para legislar en materia de trabajo, ha traído una diversidad de disposiciones legales, muchas veces disímbolas, que acarrearán perjuicios, tanto al trabajador como al capitalista y con ellas conflictos constantes que preocupan hondamente al Estado e impiden la paz y el adelanto del país.

Una de las principales obligaciones del Estado consiste en intervenir para buscar un equilibrio social que conserve la energía humana nacional representada por los trabajadores, y fomente el desarrollo de la industria. Esta misión no puede cumplirla el gobierno sin unificar las disposiciones legales relativas al trabajo, a fin de elaborar paulatinamente la jurisprudencia respectiva que sirva de base para los contratos que celebren patrones y trabajadores ...Si se piensa que un número considerable de industrias que por su propia naturaleza afectan a la economía general del país, tales como las de transportes terrestres y marítimos, las mineras y de hidrocarburos, etcétera, deben estar sujetas a las mismas normas económicas y legislativas de producción, no se concibe el que existan para ellas tantas leyes del trabajo como Estados tiene la República.

Si se piensa en las industrias que pueden considerarse como locales por no afectar, como las otras, de una manera absoluta la economía general del país, es también sin duda perjudicial colocarlas bajo tan diversos estatutos o legislaciones como Estados de la República, porque la industria huiría de los estados de normas legislativas más estrictas hacia aquéllos en que estas normas lo fuesen menos, estableciéndose así una diferencia económica y política entre ellos, de consecuencias fatales para la nación.

Por otra parte en distintas convenciones generales del capital o del trabajo, o en convenciones mixtas, se han presentado iniciativas aprobadas para que se expida un único código del trabajo ...Es por consiguiente necesaria la federalización de la legislación obrera, máxime si se considera que no hay razón alguna para conceder derechos distintos en el orden social a los trabajadores y ciudadanos del país.

El Ejecutivo no cree, sin embargo, que sea necesaria una federalización absoluta en materia de trabajo, pues en su concepto la unidad de la ley es lo principal y debe sujetarse su aplicación a los gobiernos de los Estados, como un respeto a su soberanía.

Aparejada a esta reforma que debe hacerse en el artículo 123 constitucional, viene la del artículo 73 de la misma Constitución, estableciendo la facultad, para el Congreso de la Unión, de legislar en materia de trabajo".<sup>29</sup>

Como se anticipó, el objetivo de la reforma propuesta, fue federalizar la legislación del trabajo, en virtud de que, la prerrogativa otorgada al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, provocó diversas disposiciones legales, algunas de las cuales eran contradictorias entre sí, con el consiguiente perjuicio, tanto a los patronos como a los trabajadores; además de que, dado el considerable número de industrias de carácter nacional, por ejemplo, las de transportes terrestres y marítimos, mineras, etcétera, era necesario que éstas se sujetaran a las mismas normas y no a diferentes.

Así las cosas, el Constituyente permanente decidió modificar el párrafo introductorio del artículo 123, así como la fracción X, del numeral 73, con el fin de que fuese el Congreso Federal el único facultado para legislar en la materia laboral, aunque la aplicación de las normas atinentes correspondería tanto a las autoridades federales como a las locales, mediante una distribución de competencias.

---

<sup>29</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo XII, pp. 512-513.

En esta tesitura, es dable afirmar que, por disposición de la Carta Magna, hasta antes de las reformas constitucionales de agosto de 1996 —cuando se autorizó al Consejo General del Instituto Federal Electoral a expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral—, el Congreso de la Unión era el único facultado para legislar en materia de trabajo, con las salvedades a que se refieren los artículos 115, fracción VIII, párrafo 2, y 116, fracción VI, ambos de la norma fundamental, que autorizan a las legislaturas de los Estados a expedir leyes sustentadas en el precepto 123 Constitucional y sus ordenamientos reglamentarios, que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y las Entidades Federativas con sus trabajadores.

En efecto, tomando en cuenta: a) Que de acuerdo con el principio de reserva de la ley, existen materias que solamente pueden ser reguladas por la ley y nunca por un reglamento; principio que, se presenta en aquellos casos en que la Constitución se refiere expresamente a la ley (o en su caso al Congreso de la Unión); b) que en el caso que nos ocupa, el Constituyente determinó que fuese el Congreso de la Unión el que debería emitir las leyes en materia de trabajo; y c) que, en los casos de excepción, referentes a las Entidades Federativas y los Municipios, autorizó a los Congresos de los Estados para hacer lo propio, respecto de las relaciones laborales entre aquéllos y sus servidores. Luego entonces, ello permite arribar al convencimiento de que, el Poder Legislativo, hasta antes de la mencionada reforma de 1996, fue el único órgano del Estado autorizado para regular, a través de leyes, el nexo jurídico de trabajo, con las salvedades hechas mención, respecto de Estados y Municipios. A partir del año últimamente

citado, se agregó, inexplicamente, el caso de excepción previsto por el artículo 41 Constitucional, que concedió tal facultad al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto del vínculo laboral surgido entre este organismo y sus servidores.

#### **4.4. El Estatuto del Servicio Profesional Electoral**

Al emitir las bases constitucionales para la creación del Instituto Federal Electoral, el Constituyente permanente omitió determinar la forma en que se regirían las relaciones de trabajo entre ese organismo y sus servidores, pues fue hasta que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando propiamente inició la reglamentación específica de las mismas, ya que ahí se estableció —artículo 167, párrafo 3—, que la organización del Servicio Profesional Electoral sería regulada por el propio Código y por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual, de conformidad con el numeral 170, párrafo 1, del citado ordenamiento, también debería establecer las normas relativas a los empleados administrativos y trabajadores auxiliares. Debe mencionarse, que fue el propio legislador ordinario, el que delegó sus facultades, autorizando al Presidente de la República a expedir el referido Estatuto, emitido finalmente por aquél el 29 de junio de 1992.

Y hasta el 22 de agosto de 1996, al ser reformado el artículo 41 constitucional, se estableció a nivel de la Ley Suprema, la manera en que se regularía la relación de trabajo en cuestión; así en el numeral citado se reiteró que la ley electoral —el Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales— y el Estatuto que con base en ella tenía que aprobar el Consejo General del Instituto, regirían el nexo laboral del citado organismo público. Este último Estatuto —llamado ahora Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral—, fue aprobado por el Consejo General el 16 de marzo de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, y entró en vigor al día siguiente de su publicación, de conformidad con el artículo 1o. transitorio del propio ordenamiento.

Ambos Estatutos tienen en común que son actos materialmente legislativos, en tanto que, contienen normas generales, impersonales y coercibles; pero son formalmente administrativos, en razón de que, son creados por autoridades administrativas.

Dado que no es objeto de esta investigación el análisis de las disposiciones existentes en dichos ordenamientos, sino el hecho de que les dieron vida antes diversos al Poder Legislativo, sólo nos referiremos brevemente a su contenido.

En síntesis, podemos decir que ambos definen y precisan el objeto del Servicio Profesional Electoral; tratan en forma separada las cuestiones relativas al personal de carrera y al administrativo, así como "auxiliar" o temporal; establecen sus derechos y obligaciones, formas de ingreso y causas de separación; causas y procedimientos para la imposición de sanciones administrativas; prevén un recurso administrativo que procede en contra de aquéllas; además, respecto del personal de carrera, señalan los cuerpos y

rangos que lo integran.

#### **4.5 Comprobación de la hipótesis**

a) La autorización que otorga el artículo 41 constitucional al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que expida el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, si bien no puede estimarse inconstitucional por estar prevista en la propia Carta Magna, ninguna razón de ser tiene; habida cuenta que, considero, indebidamente se faculta al órgano superior de dirección de la parte patronal en una relación de trabajo, para que reglamente ésta.

Así es, si bien el artículo 41 constitucional autoriza expresamente al Consejo General del Instituto Federal Electoral a expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, cuyas normas jurídicas emitidas con base en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, rigen, junto con este último ordenamiento, las relaciones de trabajo del organismo electoral citado; y que, por tanto, el Estatuto que actualmente se encuentra en vigor, emitido por el mencionado Consejo General, no puede estimarse inconstitucional, a pesar de que emana de un ente diverso al en que se deposita el Poder Legislativo Federal, en virtud de que, se insiste, la propia Carta Magna así lo previó. Sin embargo, tal determinación no tiene alguna justificación que la motive, pues como ya se vió, la función legislativa se encomienda formalmente al Poder Legislativo y sólo por excepción otro Poder (no algún órgano administrativo), puede realizar actos materialmente legislativos, y entre tales salvedades no se encuentra la materia de trabajo;

habida cuenta que, el órgano reformador de la Constitución, omitió motivar qué fue lo que lo decidió a interrumpir la regla general de que al Congreso de la Unión le corresponde legislar en materia laboral. Además, desde 1917 hasta la fecha, siempre han sido órganos legislativos los autorizados por la Norma fundamental para emitir las normas reguladoras de las relaciones de trabajo, en tanto que, el texto original del artículo 123, facultaba, tanto al Congreso Federal como a las legislaturas de los Estados para regular dicho vínculo; a lo que debe sumarse que, los preceptos 115, fracción VIII, párrafo 2, y 116, fracción VI, ambos de la Constitución General de la República, encargan a los Congresos Locales de cada Entidad Federativa, que den vida, con base en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, a las normas que conduzcan el nexo laboral entre los Municipios y los Estados con sus empleados.

Aunado a lo anterior, cabe recordar que el Consejo General, es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, quien en su relación laboral con sus servidores, tiene el carácter de patrón. Así, a mi juicio, resulta inconcebible que se faculte a una de las partes en un nexo de trabajo, en este caso a la patronal, para que engendre las normas que regularán dicho vínculo. Lo equiparo al absurdo de que se otorgara a un organismo empresarial, verbigracia, la Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX), la prerrogativa de dar nacimiento a una nueva Ley Federal del Trabajo.

Enseguida, se realizará el estudio de otra inconsistencia de la normatividad que nos ocupa.

b) El Estatuto del Servicio Profesional Electoral que expidió en 1992 el Presidente de la República, y que estuvo en vigor hasta marzo de 1999, lo considero inconstitucional, en razón de que, el titular del Ejecutivo Federal, salvo el caso de facultades extraordinarias, carece de autorización para legislar en cualquier materia, entre las que se encuentra la laboral.

El Estatuto que ahora nos ocupa, siguiendo las mismas ideas que se externaron en el inciso anterior, debe considerarse contrario a la constitución, en razón de que, las facultades que tuvo el Ejecutivo Federal para emitir las normas que regirían entre el Instituto y sus servidores, se las otorgó una ley ordinaria, a pesar de que, el Congreso Federal no está autorizado para delegar su obligación de legislar.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que, en 1992, cuando se emitió dicho Estatuto, por los motivos que se dejaron anotados, la facultad de legislar en materia de trabajo era exclusiva del Congreso de la Unión, por así disponerlo la Constitución General de la República, con las salvedades que ésta misma establecía, entrándose de la relación de trabajo entre Municipios y Entidades Federativas con sus trabajadores, lo que trae como consecuencia, que al Presidente de la República, la Ley fundamental no le concedía, ni aún le otorga, autorización para legislar en esta materia; y como quiera que el legislador ordinario no puede delegar la aludida facultad que a su vez le otorgó el Constituyente, al haberla delegado al emitir en 1990 el artículo 167, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, transgredió los preceptos 49, 73, fracción X y 123 constitucionales, lo que provoca que, desde mi punto de

vista, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral que expidió el Ejecutivo Federal el 29 de junio de 1992, sea inconstitucional, pues las facultades con las que lo emitió, derivaron de una ley ordinaria que a su vez trastocó las normas constitucionales aludidas; habida cuenta que, no se trató de un acto efectuado en uso de facultades extraordinarias. Como apoyo a la afirmación de que el Congreso Federal está impedido para delegar sus facultades, cabe citar la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, tomo "P a la J", páginas 2552 y 2553, que dice: "REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, deba entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica

de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las secretarías de Estado facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución los secretarios de estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los secretarios de estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden".

Con lo anterior, estimo haber demostrado las hipótesis que argüí en el protocolo de investigación, relativos al tema que en este capítulo se trató.

# CONCLUSIONES

## Conclusiones

El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales en nuestro país. Su naturaleza, como se explicó, es administrativa, pero en virtud de que por sus características no encuadra dentro de alguno de aquellos entes que la doctrina ubica tradicionalmente en el derecho administrativo, como los que integran la administración pública centralizada o paraestatal, se estima que es un órgano administrativo sui géneris.

Ahora bien, para cumplir con el quehacer jurídico que la Constitución y la ley le imponen, dicha persona moral necesita del servicio de personas físicas que realicen todos los actos necesarios para su debido cumplimiento, con quienes tendrá una relación jurídica de trabajo que requiere de reglamentación, y ésta, su base constitucional, como se demostró, no se encuentra, en principio, en el artículo 123, sino en los preceptos 5 y 41; el primero de ellos, al señalar que no obstante que las funciones electorales son gratuitas, serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente; y el segundo, al precisar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que es la ley que desenvuelve la parte conducente dicho precepto) y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral (que es el que aprobó el Consejo General en marzo de 1999), son los ordenamientos que rigen tal nexo laboral.

Los citados cuerpos legales, contienen las normas de carácter sustantivo

que precisan los derechos y obligaciones que a cada parte le corresponde desde el comienzo, durante el desarrollo y hasta la finalización de la relación jurídica laboral que nos ocupa; debiendo dejarse aclarado que, a los servidores del Instituto Federal Electoral que integran los cuerpos del servicio profesional electoral y las ramas administrativas, de conformidad con el artículo 172, párrafo 1, del Código antes mencionado, sólo les es aplicable la fracción XIV, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, que únicamente garantiza medidas de protección a la percepción salarial y el disfrute de las prestaciones de seguridad social. A propósito del tema, cabe mencionar que el numeral 99 de la Ley fundamental, es el que establece la competencia del Tribunal Electoral para conocer y resolver los conflictos de trabajo que surjan entre el organismo encargado de organizar las elecciones federales y sus servidores; en tanto que, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es la legislación que regula el procedimiento para dirimirlos.

Sin embargo, este trabajo puso de relieve que la normatividad aludida adolece de múltiples desatinos, mismos que a continuación se enumerarán:

a) La mayoría de las normas que regulan el nexo laboral entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, otorgan a los miembros del servicio profesional electoral, lo que la doctrina llama estabilidad relativa en el empleo —el derecho del empleado a conservar su puesto durante toda su vida laboral, no pudiendo ser cesado antes, sino por alguna causa expresa y previamente determinada—. Pero en contradicción con el espíritu protector del trabajo emanado de dicha reglamentación, el artículo 172 del Código Federal

de Instituciones y Procedimientos Electorales, implícitamente niega tal estabilidad al disponer que el personal que integre los cuerpos del servicio profesional electoral y las ramas administrativas del Instituto, será considerado de confianza y sujeto al régimen establecido en la fracción XIV, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, el cual exclusivamente garantiza medidas de tutela al salario y el goce de los beneficios de la seguridad social, mas no la estabilidad en el empleo; incluso, existen tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunciadas en ese sentido.

b) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en tal rama del derecho. Con su creación, se pretendió que las controversias electorales se solucionaran conforme a derecho y no políticamente; así que, la instauración de este Tribunal (y los que le antecedieron), tuvo el evidente propósito de atender y resolver cuestiones de naturaleza electoral, que nada tienen que ver con la resolución de conflictos laborales. Por tanto, considero que indebidamente la Constitución otorga competencia a la Sala Superior de dicho órgano jurisdiccional, para tramitar y fallar los conflictos laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, pues no se encuentra alguna razón teórica o práctica que lo justifique; mas aún que, existe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, creado para substanciar y resolver conflictos en materia de trabajo burocrático, el cual cuenta con perfiles propios y está constituido de tal forma, que sus integrantes representan los intereses de quienes intervienen en la relación de trabajo atinente, que mediante las reformas legales conducentes, válida y

jurídicamente podría conocer de tal clase de conflictos.

Aunado a que ninguna razón existe para que el Tribunal Electoral conozca de litigios laborales, tal disposición provoca una serie de problemas de tipo práctico, como lo son la centralización de la justicia y la imposibilidad de combatir, ni siquiera a través del juicio de amparo, las sentencias que recaigan a dichos juicios laborales; esto último, a su vez, trae como consecuencia que difícilmente podrían obtener resultados favorables, las partes que reclamaran la inconstitucionalidad de algún precepto que estimaran contradictorio a la Carta Magna, el cual no haya sido combatido al momento de ser expedido, sino hasta el primer acto de aplicación.

c) La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fue expedida con el fin de garantizar, a través de los medios de defensa que prevé, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. Por tanto, ninguna razón justifica que la mencionada legislación prevea el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, que, como su nombre lo indica, regula el procedimiento para resolver dicha clase de controversias, las cuales, obviamente, nada tienen que ver con aquéllas de naturaleza electoral. Lo anterior se hace más patente, al precisar el artículo 94, párrafo 1, de la ley en comento, que esos juicios deben ser resueltos exclusivamente conforme a lo dispuesto en el Libro quinto, que es el que los

prevé, lo que significa que las reglas comunes que el mencionado ordenamiento establece, verbigracia, las relativas a notificaciones, personería, pruebas, etcétera, no les son aplicables a los litigios laborales, por lo que, ni siquiera algún sentido práctico tiene prever la tramitación de juicios de trabajo en la ley analizada.

Aunado a lo que se ha expuesto, es dable decir que, en dicha ley, en la sección que reglamenta tal clase de pleitos, se encuentran varias deficiencias, mismas que fueron explicadas en su oportunidad.

d) El artículo 96, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que es requisito de procedibilidad del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, que éstos hayan agotado en tiempo y forma las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral; instancia que se encuentra prevista por los artículos 185 y 264 de este último ordenamiento en vigor —recurso de inconformidad—, y 192 del que lo estuvo hasta marzo de 1999 —recurso de reconsideración—. Sin embargo, exigir el agotamiento de un medio de defensa como requisito de procedibilidad, pugna con el derecho otorgado por el artículo 17 constitucional, consistente en que cualquier persona puede acudir directamente ante los Tribunales, para que éstos le administren justicia, en tanto que, tal precepto constitucional no admite que, previamente a la solución jurisdiccional que se deba dar a los juicios, los gobernados necesariamente tengan que acudir a

instancias conciliatorias, autocompositivas o autotutelares, como sucede en la especie con el recurso de inconformidad mencionado. Así las cosas, estimo inconstitucional el referido artículo 96, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los artículos 185 y 264 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

e) El artículo 41 constitucional, faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral a emitir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral —que reglamenta las relaciones de trabajo de dicho organismo con sus servidores—, por lo que, el Estatuto que actualmente se encuentra en vigor, expedido por el mencionado Consejo General, no puede estimarse inconstitucional a pesar de que emana de un órgano diverso al Congreso de la Unión. Sin embargo, tal determinación del Constituyente ordinario no tiene alguna justificación que la motive, pues la función legislativa se encomienda formalmente al Poder Legislativo y sólo por excepción otro Poder puede efectuar actos materialmente legislativos, y entre tales salvedades no se encuentra la materia del trabajo.

Además, el Consejo General es el órgano superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, quien en su relación laboral con sus servidores, tiene el carácter de patrón; por lo que, a mi juicio, resulta erróneo que se autorice a una de las partes en una relación de trabajo, en este caso la patronal, para que expida las normas que regulen dicho vínculo.

Sobre el tema, cabe agregar que, el Estatuto del Servicio Profesional

Electoral que expidió en 1992 el Ejecutivo Federal, lo estimo inconstitucional, en virtud de que, el Presidente de la República, salvo el caso de facultades extraordinarias, carece de autorización para legislar en materia laboral, pues dicha facultad era exclusiva del Congreso de la Unión, por así establecerlo la Ley fundamental, con las excepciones que ésta misma establecía, entratándose de la relación de trabajo entre Municipios y Entidades Federativas con sus servidores; y como quiera que el legislador ordinario no puede delegar la facultad de legislar que a su vez le otorgó el Constituyente, por lo que, al haberla delegado al emitir en 1990 el artículo 167, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pasó por alto los preceptos 49, 73, fracción X, y 123 Constitucionales, lo que genera que, a mi juicio, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que expidió el Ejecutivo de la Unión en 1992, sea inconstitucional, pues las facultades con las que lo emitió, derivaron de una ley ordinaria que a su vez trastocó las normas constitucionales aludidas; habida cuenta que, no se trató de un acto efectuado en uso de facultades extraordinarias.

Sentado lo anterior, debo decir que, desde mi punto de vista, el problema relativo a las imperfecciones de las normas sustantivas y adjetivas que regulan el tipo de relación de trabajo en análisis, deriva de la propia Carta Magna, que ubica la base constitucional de dicho nexo laboral, en un precepto distinto al 123, sin existir motivo para ello; a lo que debe agregarse que, la reglamentación atinente se encuentra en algunos casos en legislaciones electorales —Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral—,

y en otro se faculta a un órgano administrativo a legislar en materia laboral, a través del Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

En efecto, sin justificación para ello, la Constitución Federal determina que sea un ordenamiento netamente electoral como lo es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el que debe establecer los principios conforme a los cuales se tiene que desarrollar el pluricitado vínculo de trabajo, facultando al mismo tiempo al órgano superior de dirección de la parte patronal de esa relación, para que los regule mediante la expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral; sin que esté por demás dejar aclarado que, antes de la reforma constitucional en materia electoral de agosto de 1996, el legislador ordinario, el 15 de agosto de 1990, al expedir el citado Código Electoral, indebidamente delegó sus facultades, autorizando al Presidente de la República para que emitiera el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, con lo que lo autorizó para que legislara en materia laboral, respecto de la relación de trabajo que tendría que surgir entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Eso por un lado, y por otro, el Constituyente permanente, a mi manera de ver en forma incorrecta, designó —artículo 99, párrafo 4, fracción VII—, a un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, como el competente para tramitar y resolver las controversias emanadas de tal relación de trabajo. A lo que debe sumarse que, una legislación que fue creada para establecer un sistema de medios de impugnación que garantizaran que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten

invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales —Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral—, ilógicamente contempla las reglas de carácter adjetivo relativas a los juicios entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

# PROPOSICIONES

## Proposiciones

Si el problema de la normatividad que regula las relaciones de trabajo entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, así como el procedimiento para dirimir los conflictos que deriven de tal nexo laboral, resulta de la defectuosa ubicación de su fundamento constitucional, a mi juicio, la solución es situarlo en el lugar correcto que, estimo, sería el artículo 123, apartado "B", que, fue concebido por el Constituyente originario para dar las bases respecto de las cuales el legislador reglamentaría el nexo jurídico de trabajo, aunque, cabe decirlo, en un principio sólo referente a operarios subordinados a particulares, pero posteriormente, a partir de que surgió el apartado "B", con las puntualizaciones precisadas por las fracciones XII y XIII de éste, también tocante a todos los empleados al servicio del Estado, pues según se desprende de la iniciativa de reformas al artículo 123 constitucional, del 7 de diciembre de 1959, la enmienda que creó el mencionado apartado "B", tuvo como finalidad que en él se incluyeran a esa clase de trabajadores, para que disfrutaran de los derechos previstos por el propio precepto, con algunas salvedades, dada la naturaleza de la parte patronal, además de elevar a rango constitucional la competencia del Tribunal de Arbitraje (hoy Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), para conocer de los conflictos derivados del trabajo prestado al Estado, con excepción de los empleados del Poder Judicial de la Federación, por ser el máximo órgano jurisdiccional del país.

En efecto, en dicha iniciativa se puede leer lo siguiente: "...Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos

recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el Honorable Congreso de la Unión el día 10. de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas...<sup>1</sup> "...Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se le asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.

Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer

---

<sup>1</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo XII, p. 549.

de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la ley reglamentaria establece".<sup>2</sup>

Como se ve, el propósito que tuvo la creación de una nueva sección del numeral 123 de la Carta Magna, fue que los trabajadores al servicio del Estado gozaran de las garantías al trabajo que ya preveía la Ley Fundamental, con algunas diferencias que tienen su razón de ser en que es diferente prestar servicios a un particular que al Estado.

En ese orden de ideas, válidamente podría adicionarse esta parte del precepto en comento, para agregar otra fracción que estableciera que el Instituto Federal Electoral regiría sus relaciones jurídicas de trabajo con sus servidores, según lo dispuesto en dicho apartado, haciendo algunas salvedades, dada la naturaleza y peculiaridades del trabajo que se realiza, en cuanto a que está en juego la elección del Presidente de la República y de los integrantes del Congreso de la Unión, la oportuna transmisión de Poderes y con ello la vida democrática de nuestro país, habida cuenta que, durante los procesos electorales se requiere de jornadas de trabajo extraordinarias que no se pueden interrumpir y que exceden el límite previsto en la Norma Suprema, por ejemplo, las sesiones de cómputo estatal o distrital que efectúan los Consejos locales y distritales, respectivamente; como se decía, se debería adicionar el apartado "B" del artículo 123 constitucional, agregándole otra fracción que precisara que el Instituto Federal Electoral regiría sus relaciones de trabajo con

---

<sup>2</sup> Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. Tomo XII, p. 549.

sus empleados, según lo dispuesto en dicho apartado, pero en virtud de la naturaleza y características del servicio que presta el mencionado Instituto, se establecerían las excepciones siguientes: Se tendría que limitar el derecho de huelga durante las épocas de proceso electoral federal ordinario o extraordinario. Además, durante estos períodos, no se aplicaría el tope a la jornada de trabajo que señala la Carta Magna, en los casos en que no se pueda interrumpir aquélla, aunque, claro está, tendría que retribuirse adicionalmente dicho trabajo extraordinario.

No es óbice a la anterior propuesta, que el primer párrafo del tantas veces mencionado apartado "B", se refiera a los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal, ya que esa norma no es limitativa a tales órganos del Estado, en tanto que, en su redacción no se utilizan frases como "solamente", "exclusivamente", "únicamente" o cualquier otra análoga, que circunscribieran las garantías que otorga, a dicha clase de empleados; y tan inexistente alguna restricción, que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, se reformó la fracción XIII bis para dar cabida a los empleados del Banco de México, que es un organismo autónomo, independiente de los Poderes de la Unión y lógicamente del Gobierno del Distrito Federal; así las cosas, también se podrían agregar los del Instituto Federal Electoral.

En esta tesitura, se sugiere adicionar el apartado "B" del artículo 123 constitucional, en los términos que fueron expuestos; en concordancia con ello, obviamente tendría que derogarse la parte conducente de los numerales 41 y

99 de la Carta Magna; el artículo 3, párrafo 2, inciso e), y el Libro Quinto, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativos al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el mencionado Instituto y sus servidores; el artículo 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que precisa la competencia de la Sala Superior para conocer y decidir tal clase de juicios; así como los preceptos 95, párrafo 1, inciso a), y 167 a 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que, la norma citada en primer término, faculta a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral a formular anteproyecto de Estatuto, y los otros numerales aludidos, dan las bases del Servicio Profesional Electoral y en general del que se presta al Instituto. Por otra parte, se abrogaría el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Asimismo, se modificaría la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que incluyera la regulación del nexo laboral que surge entre el pluricitado ente y sus servidores, creando, incluso, un capítulo especial que se refiriera a tal clase de trabajo, dada la naturaleza y singularidad del mismo; lo anterior sería semejante a la forma en que la Ley Federal del Trabajo reglamenta los trabajos especiales, como aquéllos de operarios de tripulaciones aeronáuticas, actores y músicos, trabajo ferrocarrilero, de autotransportes, etcétera.

Además, debe crearse un artículo transitorio que establezca que los juicios que hayan iniciado su tramitación antes de que entre en vigor la reforma, continuarán su substanciación en los términos de la normatividad que

se abrogue o derogue como consecuencia de la enmienda constitucional.

En virtud de lo anterior, se propone concretamente lo siguiente:

A) Reformar los artículos 41, 99 y 123 constitucionales, en los términos que a continuación se expondrán:

I.- Respecto del precepto citado en primer término, se derogaría aquella parte del párrafo 2, de la base III, que establece: "Las disposiciones de la Ley Electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público".

II.- Tocante a la norma mencionada en segundo lugar, se derogaría la fracción VII, del párrafo 4; en consecuencia, se recorrerían las dos fracciones que le siguen.

III.- Por lo que ve al numeral 123, se adicionaría al apartado "B", una fracción que seguiría de la XIII bis y, por ende, se recorrería la número XIV, para pasar a ser la XV, borrándose la "y" de la fracción XIII bis. La nueva fracción, sería del tenor siguiente: "El Instituto Federal Electoral regirá sus relaciones laborales con sus trabajadores, con base en lo establecido en el presente apartado. Dada la naturaleza y peculiaridad de las funciones del Instituto, los servidores de éste tendrán limitado el derecho de huelga, ya que durante los procesos electorales federales ordinarios y extraordinarios, no podrán ejercitar ese derecho. En caso de que la huelga haya estallado

previamente a un proceso electoral, sin que hasta 72 horas antes del inicio del referido proceso se hubiese logrado solucionar, se suspenderán sus efectos hasta que finalice el proceso; en consecuencia, los trabajadores huelguistas deberán presentarse a reanudar sus labores a más tardar el día anterior al comienzo de dicho proceso; si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Instituto, que podrá contratar a quienes los sustituyan. Al término del proceso electoral, la huelga continuará su desarrollo. Igualmente, durante los referidos procesos electorales no se aplicará el tope al número de horas de trabajo extraordinario que establece la fracción I de este apartado, aunque sí tendrán que retribuirse adicionalmente a través de una compensación adicional".

Se emitiría un artículo transitorio que precisaría que los juicios laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores que se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de la reforma , continuarán su tramitación de conformidad con la normatividad que se abroga o deroga, en virtud de la enmienda constitucional.

En razón de las modificaciones sugeridas, tales preceptos quedarían de la siguiente manera:

"41.- ...

III... El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su

desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros Electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos..."

"99.- ...

VII. La determinación e imposición de sanciones en la materia, y

VIII. Las demás que señale la ley..."

"123.- "A"... "B"...

XIV. El Instituto Federal Electoral regirá sus relaciones laborales con sus trabajadores, con base en lo establecido en el presente apartado. Dada la naturaleza y peculiaridad de las funciones del Instituto, los servidores de éste tendrán limitado el derecho de huelga, ya que durante los procesos electorales federales ordinarios y extraordinarios, no podrán ejercitar ese derecho. En caso

de que la huelga haya estallado en forma previa a un proceso electoral, sin que hasta 72 horas antes del inicio del referido proceso se hubiese logrado solucionar, se suspenderán sus efectos hasta que finalice el proceso; en consecuencia, los trabajadores huelguistas deberán presentarse a reanudar sus labores a más tardar el día anterior al comienzo de dicho proceso; si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Instituto, que podrá contratar a quienes los sustituyan. Al término del proceso electoral, la huelga continuará su desarrollo. Igualmente, durante los referidos procesos electorales, no se aplicará el tope al número de horas de trabajo extraordinario que establece la fracción I de este apartado, aunque sí tendrán que retribuirse adicionalmente a través de una compensación adicional.

XV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Transitorios: Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los juicios laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores que se hayan promovido antes de la entrada en vigor del presente decreto, continuarán su tramitación de conformidad con la normatividad que, como consecuencia de esta enmienda, sea abrogada o derogada.

B) Derogar el inciso h), de la fracción I, del artículo 189 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que precisa la competencia del Tribunal Electoral para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Como se trata del último inciso de la fracción I, no habría necesidad de reacomodarlos.

C) Derogar el inciso e), del párrafo II, del artículo 3, y el Libro Quinto, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; lo anterior, en razón de que, el precepto citado en primer término prevé el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, como parte del sistema de medios de impugnación; y el conjunto de normas que componen el Libro Quinto, regulan su tramitación. En virtud de que son, respectivamente, el inciso final de dicho artículo, y último Libro del mencionado ordenamiento, no tendría que hacerse ninguna recomposición al respecto.

D) Derogar el inciso a), del párrafo 1, del artículo 95, y el Título Segundo, del Libro Cuarto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que, el referido inciso determina la facultad de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, de formular el anteproyecto de Estatuto que rija a los integrantes del Servicio Profesional Electoral; y el Título aludido señala las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral. Consecuentemente, en el numeral 95, se recorrerían los incisos restantes para quedar como sigue:

"Artículo 95.

I. La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral tiene las siguientes atribuciones:

a) Cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral;

b) Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo de personal profesional;

c) Actuar como Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Profesional Electoral a que se refiere el artículo 80, párrafo 2 de este Código;

d) Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia;  
y

e) Las demás que le confiera este Código".

E) Abrogar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

F) Enmendar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en los términos que a continuación se señalarán:

I.- Respecto del artículo 1, se adicionaría al Instituto Federal Electoral, como uno más de los organismos del Estado cuya relación de trabajo se rige por lo dispuesto en dicho ordenamiento.

II.- Se agregaría una fracción al artículo 5, que sería la V, en la cual se incluirían a los servidores del organismo que nos ocupa, cuyos cargos se considerarían de confianza. Estimo que como tal deben incluirse al Secretario

Ejecutivo y a los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración, y en fin, a todo aquél funcionario que de acuerdo con la ley, su ingreso al Instituto no esté sujeto a algún concurso de oposición u otra forma análoga de acceso, sino que éste sea a través de la designación por parte de algún órgano del Instituto, ya que si la propia ley ordinaria es la que establece tal clase de nombramientos, diferentes a los del resto de empleados del Instituto, es porque la actividad que desempeñan esos funcionarios requiere de una estrecha vinculación con los órganos del Instituto; habida cuenta que, la forma en que son designados, implica que la persona elegida es del conocimiento y la confianza de los encargados de nombrarlos.

III.- Se añadiría un nuevo título que sería el cuarto (se recorrerían en su orden desde el actual título cuarto), denominado "De los Trabajos Especiales", en el cual se reglamentarían las particularidades del trabajo que prestan los servidores del Instituto Federal Electoral, en los términos que enseguida se expondrán. El ordenamiento aludido, quedaría así:

"Artículo 1. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, y de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto Federal Electoral, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Nacionales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a

la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Artículos 2 a 4...

Artículo 5.-...

V. Del Instituto Federal Electoral, el Secretario Ejecutivo, los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración; así como todo aquél funcionario que de acuerdo con la ley, su ingreso al Instituto no esté sujeto a algún concurso de oposición u otra forma análoga de acceso, sino que éste sea a través de la designación por parte de algún órgano del Instituto.

Artículos 6 a 66...

#### Título Cuarto

##### De los trabajos especiales

##### Capítulo I

Artículo 67.- Los trabajos especiales se rigen por las normas particulares de este título y por las generales de esta ley, en cuanto éstas no contraríen a aquéllas.

##### Capítulo II

##### De los trabajadores del Instituto Federal Electoral

Artículo 68.- El personal del Instituto será de carrera, administrativo y

auxiliar.

Formarán parte del personal de carrera, todos aquellos funcionarios cuyas actividades fundamentales o predominantes, requieren, para su debida ejecución, de conocimientos especializados en materia electoral, verbigracia, los vocales que integran las Juntas Ejecutivas, tanto locales como distritales; cargos que se mencionan de una manera enunciativa y no limitativa.

El personal administrativo comprenderá a aquellos servidores cuyas principales funciones no requieren conocimientos especializados en materia electoral, como lo son las mecanógrafas, recepcionistas o intendentes; puestos que, se indican de una manera enunciativa y no limitativa.

Los trabajadores auxiliares son aquéllos que se contratan transitoriamente, por un tiempo u obra determinada, para desahogar el exceso de trabajo que se presenta durante los procesos electorales, o al desarrollar programas o proyectos institucionales de carácter temporal, incluyendo los de índole administrativo.

Artículo 69.- El Servicio Profesional Electoral es un sistema de personal de carrera, que tiene por objeto asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto.

Artículo 70.- Los interesados en ingresar a prestar sus servicios al Instituto, deberán cumplir cuando menos con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía;
- III. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos siete años anteriores a la designación;
- IV. No haber ocupado cargo directivo a nivel nacional, estatal o municipal, en algún partido o asociación política en los últimos siete años anteriores a la designación;
- V. No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público federal o local;
- VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo;
- VII. Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.

Artículo 71.- A fin de formar parte del personal de carrera, además de los requisitos anteriores, se deberán reunir los siguientes:

Para ocupar cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión, verbigracia, de una manera enunciativa y no limitativa, en las Juntas Locales y Distritales, las vocalías; en las Direcciones Ejecutivas, los puestos inmediatamente inferiores al Director Ejecutivo; se necesitará contar con título profesional en una carrera afín a la labor que desarrollarán.

Para desempeñarse en las plazas cuyas funciones sean diversas a las precisadas en el párrafo anterior, será necesario haber concluido cuando menos el nivel de educación media superior.

Artículo 72.- La manera de ingresar al Instituto, a formar parte de su personal, en cualquier categoría, será ganar el concurso público de incorporación. Éste se llevará a cabo en la forma y términos que establezca la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, pero su aplicación deberá ser difundida en todas las Juntas Locales, Distritales y demás oficinas del Instituto, así como cuando menos en un diario de circulación nacional y uno local de la entidad en que existan las vacantes, precisando las plazas a concursar. Si éstas son varias y se encuentran en diversos Estados del país, la publicación deberá hacerse en cada uno de éstos.

Artículo 73.- El personal temporal se empleará a través de contratos de trabajo por obra o tiempo determinados.

Artículo 74.- El personal de carrera del Instituto no podrá aceptar ni desempeñar algún otro empleo, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, puestos docentes o cualquier otro análogo. La inobservancia de esta prohibición será motivo de destitución.

Artículo 75.- El personal de carrera, además de lo dispuesto en esta ley, estará sujeto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 76.- La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral podrá ordenar libremente la readscripción del personal de carrera. El propio personal de carrera tiene el derecho de pedir su cambio de adscripción y en caso de existir alguna vacante o cuando se presente ésta en el sitio pretendido, la Dirección Ejecutiva antes citada la concederá, de no afectar las necesidades del servicio. En caso de que existan varios aspirantes a ser readscritos a una misma vacante, deberá efectuarse un concurso de méritos y conocimientos, y al ganador se le otorgará la readscripción que solicitó.

Artículo 77.- Con base en los resultados del concurso de oposición a que se refiere el artículo 72, el Consejo General designará y adscribirá en el lugar que estime conveniente, a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y distritales y que todo el tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las Juntas correspondientes. En todo caso, de no existir inconveniente, quien haya obtenido la calificación más alta en dicho concurso, tendrá el derecho de escoger el lugar de adscripción; a continuación, la persona que le haya seguido en puntuación, le corresponderá tal derecho y así sucesivamente. La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral será la encargada de designar y adscribir al resto del personal, siguiendo el criterio antes explicado.

Artículo 78.- La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral llevará a cabo un programa de formación y desarrollo destinado al personal de carrera del Instituto, que estará constituido por actividades de carácter académico y técnico, orientadas a mejorar y aumentar las habilidades y

aptitudes de los servidores. El programa también podrá incluir al personal administrativo y a los trabajadores auxiliares, según la disponibilidad que exista de recursos económicos y materiales.

Artículo 79.- La acreditación de dicho programa será obligatoria. La calificación mínima aprobatoria será de 7 en una escala de 0 al 10 o de 70 en una escala de 0 a 100. En el examen correspondiente deberá indicarse el valor de cada respuesta correcta. Los examinados podrán solicitar por escrito a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, la revisión de los exámenes sustentados, dentro de los 10 días naturales que sigan al en que hayan sido notificados de sus resultados. Para tal fin, se publicarán listas en el lugar en el que se haya efectuado la prueba, que contendrán el nombre del sustentante y su calificación, las cuales deberán aparecer precisamente cuarenta y cinco días después de efectuado el examen y durarán a la vista del público por quince días; el último día de este lapso es cuando surtirá efectos la notificación de los resultados. Se tendrá por consentida la calificación de quienes no pidan la revisión de exámenes dentro del plazo establecido. La citada Dirección resolverá lo conducente respecto de las revisiones solicitadas.

Artículo 80.- La presentación de exámenes en la fecha y hora indicados, es obligatoria. Para tal efecto, deberán ser notificados con cuando menos treinta días naturales de anticipación mediante listas que se publicarán en las Juntas locales, distritales y demás oficinas del Instituto en las que laboren quienes serán examinados, las cuales contendrán el nombre del sustentante, el día, hora y lugar en que se practicará el reconocimiento y la asignatura

atinente. En caso de faltar sin causa justificada, recibirán una calificación no aprobatoria.

Artículo 81.- Durante los procesos electorales se suspenderá la aplicación de exámenes.

Artículo 82.- Los servidores del Instituto tendrán tres oportunidades para aprobar cada materia que forme parte del programa de formación y desarrollo. La falta de acreditación de una materia en el número de oportunidades otorgado, será motivo de cese.

Artículo 83.- En caso de fallecimiento de un empleado del Instituto, el familiar que compruebe haber cubierto los gastos de defunción, recibirá el importe de aquéllos, siempre y cuando no excedan del equivalente a mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; en caso de que los superen, sólo se les pagará el importe correspondiente a la citada equivalencia. Aunado a lo anterior, al familiar que haya sido designado por el servidor, y a falta de tal nombramiento, a quienes acrediten ser dependientes económicos de aquél, les será entregado el equivalente a cuatro meses del salario integrado que percibía el trabajador a la fecha de su deceso.

Artículo 84.- Son obligaciones del personal del Instituto:

- I. Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto.
- II. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de certeza,

legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

III. Conducirse en todo tiempo con profesionalismo, imparcialidad, legalidad y objetividad, respecto de las organizaciones, agrupaciones y partidos políticos, sus candidatos, militantes y dirigentes, procurando que las relaciones de comunicación con ellos se lleven a cabo con cordialidad y respeto.

IV. Observar y hacer cumplir las disposiciones de orden jurídico, técnico y administrativo que emitan los órganos competentes del Instituto.

V. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos.

VI. Desarrollar sus actividades en el cargo o puesto, horario, lugar y área de adscripción que determinen las autoridades del Instituto.

VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios establecidos, registrando su asistencia en la forma que establezca la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

VIII. Cumplir las comisiones de trabajo que por necesidades del Instituto se le encomienden, no obstante que sean en lugar y área distintos al de su adscripción.

IX. Proporcionar, en su caso, la información y documentación necesarias al funcionario del Instituto que se designe para suplirlo en sus ausencias.

X. Conducirse con rectitud y respeto ante sus superiores jerárquicos, compañeros y subordinados, así como ante los representantes de las organizaciones, agrupaciones y partidos políticos, de los que recibirán igual trato.

XI. Las demás que señalen las leyes respectivas.

**Artículo 85.-** Está prohibido al personal del Instituto:

I. Intervenir en asuntos electorales que no sean competencia del Instituto, salvo en los casos en los que se tenga autorización para ello y así se establezca en los convenios que celebre el organismo.

II. Emitir opinión pública o efectuar manifestaciones de cualquier naturaleza, en su carácter de funcionario electoral, en favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos o militantes. Quedarán exceptuadas las declaraciones que se formulen con motivo de debates sobre el Instituto, la ejecución de sus programas o el desempeño de sus funciones.

III. Realizar actos que acrediten una conducta parcial a favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos o militantes.

IV. Incurrir en actos u omisiones que pongan en peligro su seguridad, la del personal del Instituto o la de terceros que por cualquier motivo se encuentren en sus instalaciones, así como de los bienes al cuidado o propiedad del Instituto.

V. Tener más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin causa justificada o sin autorización por escrito de su superior jerárquico inmediato.

VI. Concurrir a su lugar de adscripción o al desempeño de sus actividades en estado de ebriedad, o bajo la influencia de estupefacientes o psicotrópicos, salvo que hayan sido prescritos por algún médico.

VII. Abandonar sus actividades sin que exista causa justificada para ello y sin autorización por escrito de su superior jerárquico inmediato.

VIII. Llevar a cabo en las instalaciones del Instituto, cualquier actividad lucrativa, para sí o para otros, ajena a sus funciones;

IX. Dictar o ejecutar órdenes cuya realización u omisión transgredan las disposiciones legales aplicables en materia electoral;

X. Marcar, firmar o alterar la tarjeta, lista o cualquier otro medio de control de asistencias, o solicitar a algún tercero que lo haga, con la finalidad de no reportar al Instituto sus inasistencias o las de algún compañero o subordinado, al centro o lugar donde laboren;

XI. Las demás que determine la ley.

Artículo 86.- El personal podrá quedar separado del Instituto cuando se lleve a cabo una reestructuración o reorganización administrativa que implique supresión de su puesto.

Artículo 87.- Cuando el personal se separe del Instituto, deberá entregar y rendir los informes necesarios respecto de los documentos, bienes y recursos asignados a su custodia, así como de los asuntos que haya tenido bajo su responsabilidad. Para ello, en cada caso deberá elaborarse acta administrativa de entrega-recepción.

Artículo 88.- Durante los procesos electorales federales ordinarios o extraordinarios, los servidores del Instituto estarán obligados a laborar las horas extras que sean necesarias para culminar satisfactoriamente las tareas a su cargo. En virtud de tales labores extraordinarias, tendrán derecho a una compensación, de acuerdo con el presupuesto que al efecto se autorice.

Artículo 89.- Asimismo, durante los procesos electorales federales ordinarios o extraordinarios, los servidores del Instituto no podrán ejercitar el derecho de huelga. En el supuesto de que ésta haya estallado en forma previa a un proceso electoral, sin que hasta 72 horas antes del inicio del referido proceso se hubiese logrado solucionar, se suspenderán sus efectos hasta que finalice el proceso; en consecuencia, los trabajadores huelguistas deberán presentarse a reanudar sus labores a más tardar el día anterior al comienzo de dicho proceso; si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Instituto, que podrá contratar a quienes los sustituyan. Al término del proceso electoral, la huelga continuará su desarrollo.

## Título Quinto

### De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo

#### Capítulo I

Artículo 90.- Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Artículo 91.- En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Artículo 92.- Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados.

Artículo 93.- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedaran en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.

Artículo 94.- Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o mas, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor numero de miembros.

Artículo 95.- Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a este, por duplicado, los siguientes documentos.

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

**El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios que estime mas prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad, para proceder, en su caso, al registro.**

**Artículo 96.- El registro de un sindicato se cancelara por disolución del mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por persona interesada y el tribunal, en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretendan ser mayoritarias, ordenará desde luego el recuento correspondiente y resolverá de plano.**

**Artículo 97.- Los trabajadores que por su conducta o falta de solidaridad fueren expulsados de un sindicato, perderan por ese sólo hecho todos los derechos sindicales que esta ley concede. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o con la aprobación de las dos tercercas partes de los delegados sindicales a sus congresos o convenciones nacionales y previa defensa del acusado. La expulsión deberá ser comprendida en la orden del día.**

**Artículo 98.- Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.**

**Artículo 99.- El estado no podrá aceptar, en ningún caso, la clausula de**

exclusión.

Artículo 100.- Son obligaciones de los sindicatos:

I.- Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta ley, solicite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

II.- Comunicar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su directiva o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los estatutos;

III.- Facilitar la labor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sea del sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que le solicite, y

IV.- Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando les fuere solicitado.

Artículo 101.- Los sindicatos podrán adherirse a la federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado, única central reconocida por el estado.

Artículo 102.- Queda prohibido a los sindicatos:

I.- Hacer propaganda de carácter religioso;

II.- Ejercer la función de comerciantes, con fines de lucro.

III.- Usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen;

IV.- Fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades;

V.- Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.

Artículo 103.- La directiva del sindicato será responsable ante este y respecto de terceras personas en los mismos términos que lo son los mandatarios en el derecho común.

Artículo 104.- Los actos realizados por las directivas de los sindicatos obligan civilmente a estos, siempre que hayan obrado dentro de sus facultades.

Artículo 105.- Los sindicatos se disolverán:

I.- Por el voto de las dos terceras partes de los miembros que los integren y

II.- Porque dejen de reunir los requisitos señalados por el artículo 71.

Artículo 106.- En los casos de violación a lo dispuesto en el artículo 79, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje determinara la cancelación del registro de la directiva o del registro del sindicato, según corresponda.

Artículo 107.- La federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado se registrará por sus estatutos y, en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos que señala esta ley.

En ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la federación.

Artículo 108.- Todos los conflictos que surjan entre la federación y los

sindicatos o sólo entre éstos, serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 109.- Las remuneraciones que se paguen a los directivos y empleados de los sindicatos y, en general, los gastos que origine el funcionamiento de estos, serán a cargo de su presupuesto, cubierto en todo caso por los miembros del sindicato de que se trate.

## Capítulo II

Artículo 110.- Las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisaran cada tres años.

Artículo 111.- Las condiciones generales de trabajo establecerán:

I.- La intensidad y calidad del trabajo;

II.- Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;

III.- Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;

IV.- Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;

V.- Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y

VI.- Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor

seguridad y eficacia en el trabajo.

Artículo 112.- Los sindicatos que objetaren substancialmente condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolvera en definitiva.

Artículo 113.- Las condiciones generales de trabajo surtirán efectos a partir de la fecha de su deposito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 114.- Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la ley orgánica del presupuesto de egresos de la federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al gobierno federal y que deban cubrirse a través del presupuesto de egresos de la federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al estado su cumplimiento.

Artículo 115.- Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta ley establece.

Artículo 116.- Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si el titular de la misma

no accede a sus demandas.

Artículo 117.- Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Artículo 118.- La huelga solo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento.

Artículo 119.- La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.

Artículo 120.- Los actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza sobre las cosas cometidos por los huelguistas, tendrán como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajador; si no constituyen otro delito cuya pena sea mayor, se sancionaran con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño.

Artículo 121.- En caso de huelga, los trabajadores con funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan; en la inteligencia de que les esta vedado llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico fuera del

territorio nacional.

Artículo 122.- Para declarar una huelga se requiere:

I.- Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta ley, y

II.- Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

Artículo 123.- Antes de suspender las labores los trabajadores deberán presentar al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. El presidente, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelvan en el término de diez días, a partir de la notificación.

Artículo 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Si la huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.

Artículo 125.- Si la declaración de huelga se considera legal, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez

días a que se refiere el artículo 95, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores.

Artículo 126.- Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad.

Artículo 127.- Si el tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión.

Artículo 128.- Si el tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por éste sólo hecho, sin responsabilidad para los titulares, los trabajadores que hubieren suspendido sus labores.

Artículo 129.- La huelga será declarada ilegal y delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decreten en los casos del artículo 29 constitucional.

Artículo 130.- En tanto que no se declare ilegal, inexistente o terminado

un estado de huelga, el tribunal y las autoridades civiles y militares deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías y prestándoles auxilio que soliciten.

Artículo 131.- La huelga terminará:

- I.- Por avenencia entre las partes en conflicto;
- II.- Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros;
- III.- Por declaración de ilegalidad o inexistencia, y
- IV.- Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto.

Artículo 132.- Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el tribunal a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública.

Artículo 133.- Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, en su caso.

Artículo 134.- Los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, tendrán derecho a que se les concedan licencias, para dejar de concurrir a sus labores, previo dictamen y la consecuente vigilancia médica, en los siguientes términos:

I. A los empleados que tengan menos de un año de servicios, se les podrá conceder licencia por enfermedad no profesional, hasta quince días con goce de sueldo íntegro y hasta quince días más con medio sueldo;

II. A los que tengan de uno a cinco años de servicios, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro y hasta treinta días más con medio sueldo;

III. A los que tengan de cinco a diez años de servicios, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro y hasta cuarenta y cinco días más con medio sueldo, y

IV. A los que tengan de diez años de servicios en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro y hasta sesenta días más con medio sueldo.

En los casos previstos en las fracciones anteriores, si al vencer las licencias con sueldo y medio sueldo continúa la incapacidad, se prorrogará al trabajador la licencia, ya sin goce de sueldo, hasta totalizar en conjunto cincuenta y dos semanas, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Para los efectos de las fracciones anteriores, los cómputos deberán hacerse por servicios continuados, o cuando la interrupción en su prestación no sea mayor de seis meses.

La licencia será continua o discontinua, una sola vez cada año contado

a partir del momento en que se tomó posesión del puesto.

## Título Sexto

### De las prescripciones

Artículo 135.- Las acciones que nazcan de esta Ley, del nombramiento otorgado en favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes:

Artículo 136.- Prescriben:

I. En un mes:

- a) Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento, y
- b) Las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contado el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

II. En cuatro meses:

- a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión;
- b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de Ley, y
- c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a

sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas.

Artículo 137.- Prescriben en dos años:

I. Las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad provenientes de riesgos profesionales realizados.

II. Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, para reclamar la indemnización correspondiente, y

III. Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje.

Los plazos para deducir las acciones a que se refieren las fracciones anteriores, correrán respectivamente, desde el momento en que se determine la naturaleza de la incapacidad o de la enfermedad contraída, desde la fecha de la muerte del trabajador o desde que sea ejecutable la resolución dictada por el Tribunal.

Las fracciones I y II de este artículo sólo son aplicables a personas excluidas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo 138.- La prescripción no puede comenzar ni correr:

I. Contra los incapacitados mentales, sino cuando se haya discernido su tutela conforme a la Ley;

II. Contra los trabajadores incorporados al servicio militar en tiempo de

guerra y que por alguno de los conceptos contenidos en esta Ley se hayan hecho acreedores a indemnización, y

III. Durante el tiempo que el trabajador se encuentre privado de su libertad, siempre que haya sido absuelto por sentencia ejecutoriada.

Artículo 139.- La prescripción se interrumpe:

I. Por la sola presentación de la demanda respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y

II. Si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables.

Artículo 140.- Para los efectos de la prescripción los meses se regularán por el número de días que les correspondan; el primer día se contará completo y cuando sea inhábil el último, no se tendrá por completa la prescripción, sino cumplido el primer día hábil siguiente.

## Título Séptimo

### Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo

#### Capítulo I

Artículo 141.- 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.

Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las Salas.

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.

Artículo 142.- Para la designación de nuevos Magistrados si quedan vacantes, se seguirá el procedimiento indicado en el artículo anterior.

El Presidente del Tribunal será sustituido en sus faltas temporales, y en las definitivas en tanto se expide nuevo nombramiento, por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal. Las faltas temporales de los Presidentes de las Salas serán cubiertas por el Secretario General Auxiliar de la Sala o Sala Auxiliar correspondiente y las de los demás Magistrados por la persona que señale quien haya hecho la designación original.

Artículo 143.- 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 quienes los designaron.

Artículo 144.- El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I. Ejercer la representación del Tribunal;

II. Dirigir la administración del mismo;

III. Presidir las sesiones del Pleno;

IV. Cuidar el orden y la disciplina del personal del Tribunal y conceder las licencias que, de acuerdo con la Ley, le sean solicitadas;

V. Asignar los expedientes a cada una de las Salas, conforme a las normas que establezca el Reglamento Interior;

VI. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por el Pleno;

VII. Vigilar el correcto funcionamiento de las Salas y de las Salas Auxiliares;

VIII. Rendir los informes relativos a los amparos que se interpongan en contra de los laudos y de las resoluciones dictadas por el Pleno.

IX. Llevar la correspondencia oficial del Tribunal salvo las reservadas a los Presidentes de las Salas, y

X. Las demás que le confieran las leyes.

Artículo 145.- El Presidente de cada una de las Salas, tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala;
- II. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala;
- III. Rendir los informes en los amparos, cuando las Salas tengan el carácter de autoridad responsable;
- IV. Informar al Presidente del Tribunal las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Sala y sugerir las medidas convenientes para corregirlas;
- V. Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y
- VI. Las demás que le confieran las leyes.

Artículo 146.- Los presidentes de las Salas Auxiliares, tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala;
- II. Remitir al Tribunal los expedientes, dentro del término fijado en la fracción II del artículo 124-C de esta Ley;
- III. Rendir los informes en los amparos, cuando las Salas Auxiliares tengan el carácter de autoridad responsable;
- IV. Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y
- V. Las demás que le confieran las leyes.

Artículo 147.- Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se requiere:

- I. Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles;

II. Ser mayor de veinticinco años, y

III. No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y de Sala Auxiliar, así como el Magistrado nombrado por el Gobierno Federal, deberán poseer título profesional de Licenciado en Derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral.

El Magistrado representante de los trabajadores, deberá haber servido al Estado como empleado de base, por un período no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

Artículo 148.- El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje disfrutará de emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los Presidentes de las Salas y Salas Auxiliares, así como los magistrados de las mismas disfrutarán de los que correspondan a los que perciben los Jueces de Distrito.

Artículo 149.- El Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos. El Pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada Sala y Sala Auxiliar, habrá un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de

Acuerdos, Actuarios y personal administrativo, que sean necesarios para atender el volumen de asuntos.

El Tribunal tendrá también el número de Conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o que les encomiende el Presidente de éste interviniendo y dando fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención. El nombramiento de los Conciliadores será hecho por el Presidente del Tribunal.

Contará asimismo con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta Ley, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

Los nombramientos del Procurador y de los Procuradores Auxiliares los hará el Presidente del Tribunal, con el acuerdo del Pleno. Las autoridades están obligadas a proporcionar a la Procuraduría los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. El Reglamento determinará las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría.

Los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y el personal administrativo del Tribunal son de base y estarán sujetos a la presente Ley; pero los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo.

El Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Generales Auxiliares, los Secretarios de Acuerdos y el Jefe de Actuarios, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser mexicanos, mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Tener título legalmente expedido de Licenciado en Derecho, y

III. No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena corporal.

Artículo 150.- El Tribunal, por conducto del Pleno, nombrará, removerá o suspenderá a sus trabajadores en los términos de esta Ley.

Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal serán cubiertos por el Estado, consignándose en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación.

El personal jurídico y administrativo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tendrá las facultades y atribuciones específicas que determinen esta Ley y el Reglamento Interior del Tribunal.

## Capítulo II

Artículo 151.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje 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.

Artículo 152.- Al Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje corresponde:

I. Expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del Tribunal;

II. Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias;

III. Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;

IV. Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación

de número de Sala y de Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y

V. Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

Artículo 153.- A cada una de las Salas corresponde:

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

II. Las demás que le confieran las Leyes.

Artículo 154.- A las Salas Auxiliares corresponde:

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

II. Tramitar todos los conflictos a que se refieren la fracción anterior 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, y

III. Las demás que les confieran las Leyes.

### Capítulo III

Artículo 155.- Tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación. En esta audiencia procurará avenir a las partes; de celebrarse convenio, se elevará a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. Si no se avienen, remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que se proceda al arbitraje de conformidad con el procedimiento que establece este capítulo.

Artículo 156.- En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

Artículo 157.- El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

Artículo 158.- El procedimiento para resolver las controversias relativas

a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

I. La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude el artículo 46 Bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción;

II. Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y

III. Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

Artículo 159.- Las audiencias, según corresponda, estarán a cargo de los

Secretarios de Audiencias, del Pleno o de las Salas y Salas Auxiliares. El Secretario General de Acuerdos del Tribunal o los Secretarios Generales Auxiliares de las Salas y Salas Auxiliares, resolverán todas las cuestiones que en ellas se susciten. A petición de parte, formulada dentro de las veinticuatro horas siguientes, estas resoluciones serán revisadas por el Pleno o por las Salas respectivas.

Para el funcionamiento del Pleno se requerirá la presencia del Presidente del Tribunal y de la mayoría de los Magistrados que lo integran. Los acuerdos del Pleno se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes. Para el funcionamiento de las Salas y Salas Auxiliares, bastará la presencia del Presidente de la misma, pero los tres Magistrados que la integran deberán conocer necesariamente de las resoluciones siguientes:

- I. Las que versen sobre personalidad;
- II. Las que versen sobre competencia;
- III. Las que versen sobre admisión de pruebas;
- IV. Las que versen sobre nulidad de actuaciones;
- V. El laudo, en el caso de las Salas, y
- VI. Las que versen sobre el desistimiento de la acción de los trabajadores, en los términos del artículo 140 de esta Ley.

Artículo 160.- La demanda deberá contener:

- I. El nombre y domicilio del reglamento;
- II. El nombre y domicilio del demandado;
- III. El objeto de la demanda;

IV. Una relación de los hechos, y

V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reglamento no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

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

Artículo 161.- La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación, deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior.

Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 Kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Artículo 162.- El Tribunal, tan luego como reciba la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Artículo 163.- El día y hora de la audiencia se abrirá el período de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducientes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis. Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno, tomando en cuenta naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

Artículo 164.- En la audiencia sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigo, o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.

Artículo 165.- Los trabajadores podrán comparecer por sí o por representantes acreditados mediante simple carta poder.

Artículo 166.- Las partes podrán comparecer acompañadas de los asesores que a su interés convenga.

Artículo 167.- Cuando el demandado no conteste la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

Artículo 168.- El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión.

Artículo 169.- Antes de pronunciarse el laudo, los magistrados representantes podrán solicitar mayor información para mejor proveer, en cuyo caso el Tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias.

Artículo 170.- Si de la demanda, o durante la secuela del procedimiento, resultare, a juicio del Tribunal, su incompetencia, lo declarará de oficio.

Artículo 171.- Se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. El Tribunal, de oficio o a petición de parte, una vez transcurrido este término, declarará la caducidad.

No operará la caducidad, aun cuando el término transcurra, por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas.

Artículo. 172.- Los incidentes que se susciten con motivo de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del

Tribunal, del interés de tercero, de la nulidad de actuaciones u otros motivos, serán resueltos de plano.

Artículo 173.- La demanda, la citación para absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimiento, se notificarán personalmente a las partes. Las demás notificaciones se harán por estrados.

Todos los términos correrán a partir del día hábil siguiente a aquél en que se haga el emplazamiento, citación o notificación, y se contará en ellos el día del vencimiento.

Artículo 174.- El Tribunal sancionará las faltas de respeto que se le comentan, ya sea por escrito o en cualquiera otra forma. Las sanciones consistirán en amonestación o multa. Esta no excederá de cincuenta pesos tratándose de trabajadores ni de quinientos tratándose de funcionarios.

Artículo 175.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrá condenar al pago de costas.

Artículo 176.- Los miembros del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrán ser recusados.

Artículo 177.- Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde

luego por las autoridades correspondientes.

Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará a las partes.

Artículo 178.- Las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello.

### Título Octavo

#### De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos

Artículo 179.- El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos.

Artículo 180.- Las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación, para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.

### Capítulo II

Artículo 181.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

Artículo 182.- Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior.

### Título Noveno

#### De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores

Artículo 183.- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 184.- Para los efectos del artículo anterior, se constituye con carácter permanente, una comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen, el que pasará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución.

Artículo 185.- 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.

**Artículo 186.-** La comisión funcionará con un Secretario de Acuerdos que autorice y dé fe de lo actuado; y contará con los actuarios y la planta de empleados que sea necesaria. Los sueldos y gastos que origine la comisión se incluirán en el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 187.-** Los miembros de la Comisión Substanciadora deberán reunir los requisitos que señala el artículo 121 de esta Ley. El designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el tercer miembro, deberán ser además, licenciados en derecho y durarán en su encargo seis años. El representante del Sindicato durará en su encargo sólo tres años. Los tres integrantes disfrutarán del sueldo que les fije el presupuesto de egresos y únicamente podrán ser removidos por causas justificadas y por quienes les designaron.

**Artículo 188.-** Los miembros de la Comisión Substanciadora que falten definitiva o temporalmente, serán suplidos por las personas que al efecto designen los mismos que están facultados para nombrarlos.

## Capítulo II

**Artículo 189.-** La Comisión Substanciadora, se sujetará a las disposiciones del capítulo III del Título Séptimo de esta Ley, para la tramitación de los expedientes.

**Artículo 190.-** En los conflictos en que sea parte un Tribunal Colegiado de Circuito, un Magistrado Unitario de Circuito o un Juez de Distrito y tengan

que desahogar diligencias encomendadas por la Comisión Substanciadora, actuarán como auxiliares de la misma con la intervención de un representante del Sindicato. El trabajador afectado tendrá derecho a estar presente.

Artículo 191.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reunirá cuantas veces sea necesario para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la Comisión Substanciadora.

Artículo 192.- La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la Comisión Substanciadora y a la votación del mismo. Si fuere 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.

## Título Décimo

### De las correcciones disciplinarias y de las sanciones

#### Capítulo I

Artículo 193.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje impondrá correcciones disciplinarias:

a) A los particulares que faltaren al respeto y al orden debidos durante las actuaciones del Tribunal.

b) A los empleados del propio Tribunal, por las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones.

**Artículo 194.-** Las correcciones a que alude el artículo anterior serán:

**I. Amonestación;**

**II. Multa que no podrá exceder de cien pesos, y**

**III. Suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por tres días.**

**Artículo 195.-** Las correcciones disciplinarias se impondrán oyendo al interesado y tomando en cuenta las circunstancias en que tuvo lugar la falta cometida.

**Artículo 196.-** Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción, se castigarán con multa hasta de mil pesos.

Las sanciones serán impuestas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, México, Porrúa, 1995.**
- Aguirre, Pedro y otros, Una Reforma Electoral para la Democracia, Argumentos para el Concenso, Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C. México, 1995.**
- Alvarez Esparza, Antonio, La Estabilidad en en Empleo, México, Gobierno de Jalisco, Secretaría General, Unidad Editorial, 1987.**
- Barquín Alvarez, Manuel, El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones, en Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos, Krieger, Emilio (Coordinador), Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.**
- — —, Comentario al Artículo 60 constitucional, en Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa, décima edición, 1997.**
- Bazdresch, Luis, Garantías Constitucionales, Curso Introductorio, México, Trillas, segunda edición, 1983.**
- Burgoa Oriuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, México, Porrúa, vigésima sexta edición, 1994.**
- Chuyffet Chemor, Emilio, "El Instituto Federal Electoral", Memoria del Seminario**

**de Divulgación del Cofipe, Universidad Autónoma del Estado de México, IFE, TFE, Sala Regional Toluca, Colegio de Abogados del Estado de México, 1991.**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, Porrúa, décima edición, 1997.**

**De Buen Lozano, Néstor, Derecho del Trabajo, México, Porrúa, décima edición, 1997.**

**De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, México, Porrúa, novena edición, 1984.**

**Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa, cuarta edición, 1994.**

**Elíondo Gasperín, Ma. Macarita, Setenta Años de Evolución Legislativa en Materia Electoral, trabajo inédito consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

**— — — Tribunal de lo Contencioso Electoral: Integración y Competencia, trabajo inédito, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

**Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, trigésima sexta edición, 1997.**

**Franco González Salas, José Fernando, Los derechos mínimos laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, trabajo inédito, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.**

**— — —, La Reforma Electoral, en la Transformación del Estado Mexicano, Valadez, Diego y Ruiz Massieu, Mario, Coordinadores, Diana, México, 1989.**

**Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, México, Porrúa, Segunda edición, 1997.**

**Galván Rivera, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, México, Mc Graw Hill, 1997.**

**García García, Raymundo, Derecho Político Electoral, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, 1997.**

**Instituto Federal Electoral, Origen y Características del Servicio Profesional Electoral, obra inédita, sin fecha ni lugar de elaboración, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

**Instituto Federal Electoral, ¿Que es el Instituto Federal Electoral, obra inédita, sin fecha ni lugar de elaboración, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

**Jéze, Gastón, Los Principios Generales del Derecho Administrativo, Madrid, 1928.**

Morales Saldaña, Hugo Italo, *La Estabilidad en el Empleo*, México, Trillas, 1987.

Núñez Jiménez, Arturo, *La Reforma Electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Orozco Gómez, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 1993.

Orozco Henríquez, José de Jesús, *Los Sistemas de Justicia Electoral desde una Perspectiva Comparada*, en *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM, 1993.

— — —, comentario al artículo 49 Constitucional, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Porrúa, vigésima edición, 1984.

Ortiz Pinchetti, José Agustín, *Las Elecciones Federales de 1994: Lo claro, lo obscuro, lo crudo y lo cocido*, en *Elecciones, diálogo y reforma*, México, 1994  
Coordinador, Jorge Alcocer V. Nuevo Horizonte Editores, México, 1995.

Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, segunda edición, 1996.

Ponce de León Armenta, Luis, *Metodología del Derecho*, México, Porrúa, segunda edición, 1997.

Reyes Tayabas, Jorge, *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en*

Amparo, México, Themis, tercera edición, 1996.

Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, México, Porrúa, segunda edición, 1997.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, décima octava edición, 1997.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe del Presidente al terminar 1941, México, 1941.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe del Presidente al terminar 1988, México, segunda parte, Primera Sala.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, vigésima edición, 1984.

## **HEMEROGRAFÍA**

Franco González Salas, José Fernando, Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996, en Justicia Electoral, revista del Tribunal Federal Electoral, volumen V, número 8, 1996, México.

Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplementos 1 y 2, 1998.

La Profesionalización del Servicio Profesional Electoral, artículo editorial anónimo de la revista Foro Electoral, Instituto Federal Electoral, México, Año II, 1992.

Merino Huerta, Mauricio, cit. por Esperanza Barajas, en "Darán Titularidad a Empleados del IFE", periódico Reforma, México, D.F. 25 de agosto de 1998, p. 7A.

— — —, cit. por José Gil Olmos, en "Despolitizará el Instituto Federal Electoral El Servicio Electoral", periódico La Jornada, México, D.F. 22 de enero de 1998, página 17.

— — —, Discurso pronunciado el 17 de noviembre de 1997, en la ceremonia de entrega de reconocimientos y estímulos por desempeño sobresaliente durante el proceso electoral federal de 1997, publicado en la revista "Elector, lector", México, D. F. número 21, correspondiente a los meses de diciembre de 1997-enero de 1998.

Woldenberg Karakowsky, José, cit. por Guadalupe Irizar, en "Reforman en el IFE 'columna vertebral'", periódico Reforma, México, D.F. 1º de julio de 1998.

Zertuche Muñoz, Fernando, cit. por Guillermo Correa, en "A pesar de que el Instituto Federal Electoral reducirá sus gastos, el Partido Revolucionario Institucional considera que la democracia resulta muy cara", Revista Proceso, número 1,161, 31 de enero de 1999, México.

## LEGISLACIÓN

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México, 1991.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, México, 1993.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Código Federal Electoral.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Federal Electoral, México, 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, México, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución General de la República, presentada por las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, de la

Cámara de Senadores, del 1º de agosto de 1996.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral, México, 1992.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1999.

Exposición de motivos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consultable en el centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

García Orozco, Antonio, Legislación Electoral Mexicana 1812-1988, México, Adeo editores, Tercera Edición, 1989.

Iniciativa de Código Federal Electoral, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno de Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Iniciativa de Reforma a los artículos 17, 46, 115 y 116 Constitucionales, del 28 de octubre de 1986.

Ley Electoral.

Ley Electoral Federal.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley para la Elección de Poderes Federales.

Semanario Judicial de la Federación, México, quinta época, Tomo V.

Semanario Judicial de la Federación, México, julio de 1991, Tomo VIII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, Themis, julio de 1995, Tomo II.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, Themis, agosto de 1995,

Tomo II, pp. 42-59.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, abril de 1996, Tomo III.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, mayo de 1997, Tomo V.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, julio de 1997, Tomo VI.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, septiembre de 1997, Tomo VI.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, abril de 1998, Tomo VII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, mayo de 1998, Tomo VII.

## **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Diario Oficial de la Federación, diciembre 6 de 1977, México, D.F.

Diario Oficial de la Federación, octubre 31, de 1996, México, D.F.

## **EXPEDIENTES RELATIVOS A JUICIOS CONSULTADOS**

Archivo General de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 23/97.

Archivo Judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JLI-030/98.

Archivo Judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JLI-046/97.

## **DICCIONARIOS**

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, Espasa Calpe, vigésima primera edición, 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, novena edición, 1996.