

Alcances de la
**REFORMA
LABORAL 2019**
respecto de las controversias laborales
competencia de autoridades electorales



Coordinación:
Anabell Arellano Mendoza
Instituto de Formación y Capacitación

Alcances de la

REFORMA LABORAL 2019

respecto de las controversias laborales
competencia de autoridades electorales



Alcances de la reforma laboral 2019 respecto de
las controversias laborales competencia
de autoridades electorales.

DR. © 2022 Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Magdalena 21, Col. Del Valle Centro
Benito Juárez, C.P. 03100
Ciudad de México
Tel. 55 5340 4600
www.tecdmx.org.mx

Primera edición: Noviembre de 2022
ISBN: 978-607-7594-34-5

Publicación de distribución gratuita

*El contenido y las opiniones expresadas en este libro
son responsabilidad exclusiva de las y los autores.*

Coordinadora: Anabell Arellano Mendoza

Instituto de Formación y Capacitación
Directora: Anabell Arellano Mendoza
Subdirectora: Norma Elena Flores García

Coordinación de Difusión y Publicación
Coordinador: Miguel Ángel Quiroz Velázquez
Subdirectora: Andrea Cristina Lehn Angelides
Formación editorial: Andrea Cristina Lehn Angelides
y José Gabriel Guzmán Flores

DIRECTORIO

Armando Ambriz Hernández
Magistrado Presidente Interino

Martha Alejandra Chávez Camarena
Magistrada

Martha Leticia Mercado Ramírez
Magistrada

Juan Carlos Sánchez León
Magistrado

Pablo Francisco Hernández Hernández
Secretario General

Luis Martín Flores Mejía
Secretario Administrativo

Sandra Araceli Vivanco Morales
Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

Agar Leslie Serrano Álvarez
Encargada del Despacho de la Contraloría Interna

Eber Dario Comonfort Palacios
Director General Jurídico

María Dolores Corona López
Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

Berenice García Dávila
Encargada de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

Elvira Susana Guevara Ortega
Encargada de Despacho de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

Alan Edgar Emmanuel Gutiérrez Monroy
Director de la Unidad de Servicios Informáticos

Anabell Arellano Mendoza
Directora del Instituto de Formación y Capacitación

Daniela Paola García Luises
Coordinadora de Vinculación y Relaciones Internacionales

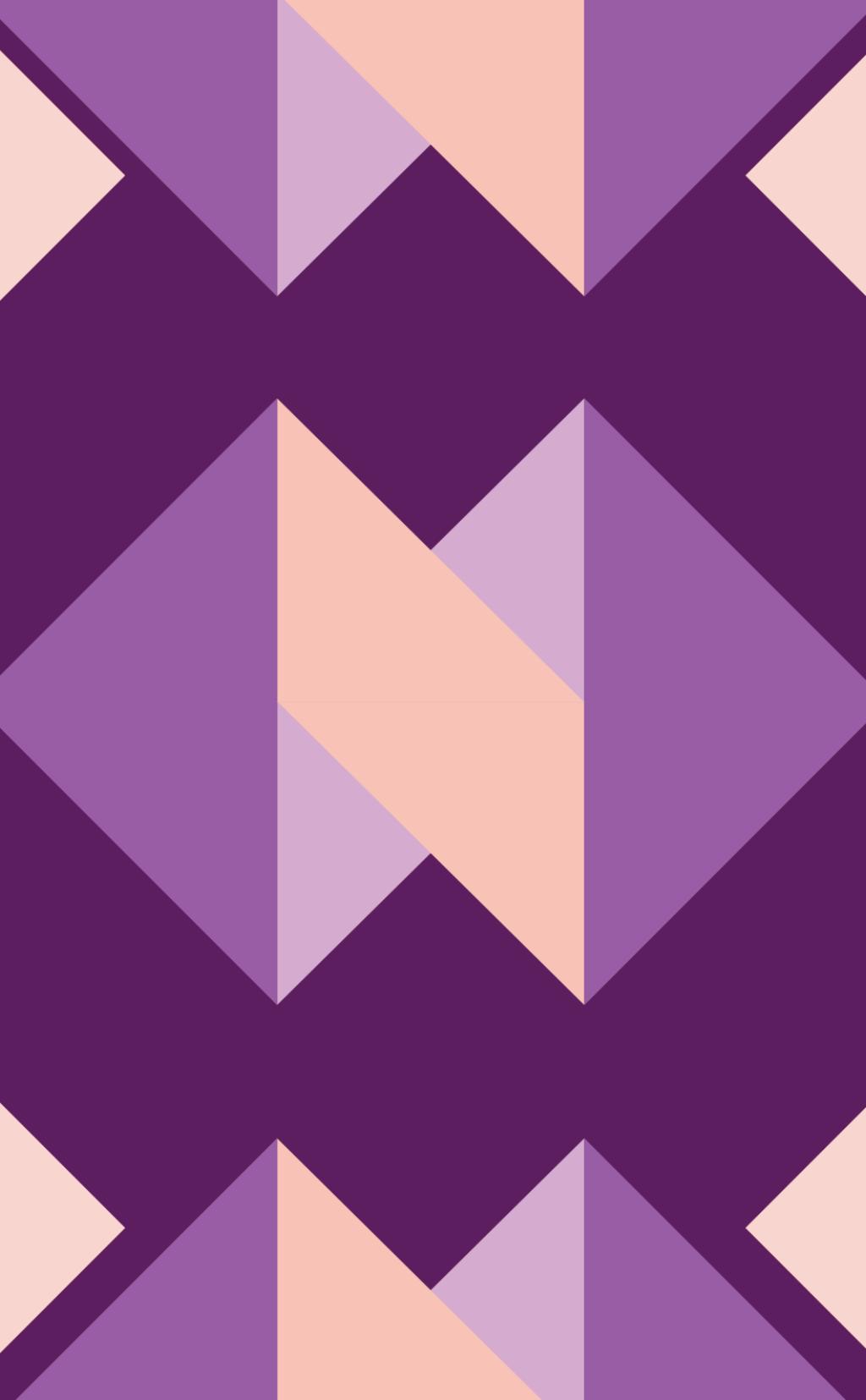
Haydeé María Cruz González
Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

Sabina Reyna Fregoso Reyes
Coordinadora de Archivo

Iris González Vázquez
Coordinadora de Derechos Humanos y Género

Orlando Anaya González
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Miguel Ángel Quiroz Velázquez
Coordinador de Difusión y Publicación



ÍNDICE

<i>Prólogo</i>	13
<i>Dr. Plácido Morales Vázquez</i>	
Magistrado Presidente del Tribunal	
Federal de Conciliación y Arbitraje	
I	
Antecedentes y contexto sociohistórico	
que motivaron la reforma laboral de 2019	
<i>La reforma laboral de 2019: antecedentes,</i>	
<i>principales cambios y sus avances</i>	25
<i>Luisa María Alcalde Luján</i>	
Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal	
<i>¿Por qué una reforma laboral?</i>	45
<i>Guadalupe Moreno Figueroa</i>	
Presidenta de la Junta Especial 19 y encargada	
de despacho de la Junta Especial 20 ambas de	
la Local de Conciliación y Arbitraje de la CDMX	

Antecedentes y contexto histórico que motivaron la reforma laboral de 2019, desde la perspectiva de la Procuración de la Defensa del Trabajo	57
<i>Carolina Ortiz Porras</i>	
Procuradora General de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal	

II

Análisis del contenido de la reforma laboral 2019 y de los nuevos organismos de mediación e impartición de justicia (Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y tribunales laborales)	
--	--

Análisis de la reforma laboral 2019 y de los nuevos organismos de mediación e impartición de justicia	77
<i>Rogelio Luna Villarreal</i>	
Abogado litigante, especialista en Derecho Laboral	

Regulación de las relaciones laborales entre los institutos electorales, así como los tribunales electorales (federal y locales) y sus personas servidoras públicas	91
---	----

<i>Porfirio Marquet Guerrero</i>	
Director del Seminario del Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la UNAM	

III

Regulación de las relaciones laborales entre los institutos electorales, así como los tribunales electorales (federal y locales) y sus personas servidoras públicas

- Regulación de las relaciones laborales entre los institutos electorales, así como los tribunales electorales (federal y locales) y sus personas servidoras públicas 109

Gabriel Mendoza Elvira

Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral

Sergio Dávila Calderón

Director de Asuntos Laborales en la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral

IV

Los juicios para dirimir los conflictos laborales ante los tribunales electorales (federal y locales) en la actualidad

- Reforma laboral y los conflictos laborales en materia electoral 133

Mónica Arcelia Güicho González

Magistrada Representante del Gobierno Federal en la Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

- Los juicios para dirimir los conflictos laborales ante los tribunales electorales (federal y locales) en la actualidad ... 149

Sonia Maricela Santillán Montoya

Catedrática de Derecho Laboral de la UNAM

V

El procedimiento ordinario contemplado en la reforma laboral de 2019, y su posible incorporación al marco normativo de los diversos tribunales electorales (federal y locales)

El procedimiento ordinario contemplado en la reforma laboral de 2019, y sus posibles incorporaciones a los marcos normativos de los diversos tribunales electorales (federal y locales) 165

Esteban Martínez Mejía

Titular de la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal

María Fernanda Flores Caballero

Directora de Normatividad en Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral

El procedimiento ordinario contemplado en la reforma laboral de 2019, y su posible incorporación al marco normativo de los diversos tribunales electorales 181

Mario Adrián Navarrete Cedillo

Abogado litigante, especialista en prevención de controversias y cumplimiento normativo

VI

El procedimiento de conciliación prejudicial atendiendo a la reforma laboral de 2019 ante los tribunales electorales (federal y locales)

El procedimiento de conciliación prejudicial atendiendo a la reforma laboral de 2019 ante los tribunales electorales (federal y locales) 195

Mauricio Huesca Rodríguez

Consejero del Instituto Electoral de la Ciudad de México

La conciliación prejudicial. Una apuesta por la solución alterna de conflictos	211
<i>Armando I. Maitret Hernández</i>	
Magistrado del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito del PJF	
<i>Carlos Saucedo Ramírez</i>	
Secretario de Tribunal del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito	

VII

La oralidad en el procedimiento ordinario atendiendo a la reforma laboral de 2019 ante los tribunales electorales (federal y locales)

La oralidad en el procedimiento ordinario atendiendo a la reforma laboral de 2019 ante los tribunales electorales	229
<i>Mario Emilio Garzón Chapa</i>	
Magistrado Presidente de la Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del Gobierno Federal	
La oralidad en el procedimiento ordinario, atendiendo a la reforma laboral de 2019, ante los tribunales electorales (federales y locales)	239
<i>Rocío Rojas Pérez</i>	
Magistrada Representante de los Trabajadores en la Quinta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	

VIII

Incorporación del nuevo procedimiento ordinario
a la normatividad que rige el actuar del Tribunal
Electoral de la Ciudad de México respecto de las
diferencias o conflictos laborales que son
de su competencia

Incorporación del nuevo procedimiento ordinario
a la normatividad que rige el actuar del TECDMX
respecto de las diferencias o conflictos laborales
que son de su competencia 257

Martha Leticia Mercado Ramírez

Magistrada Electoral del TECDMX

IX

Conclusiones sobre la implementación
del procedimiento ordinario a la normatividad
que regula los conflictos laborales que se desahogan
ante los tribunales electorales (federal y locales)

Conclusiones sobre la implementación
del procedimiento ordinario a la normatividad
que regula los conflictos laborales que se desahogan
ante los tribunales electorales (federal y locales) 275

Carlos Alberto Puig Hernández

Abogado especialista en Derecho Social

Prólogo

Plácido Morales Vázquez
*Magistrado Presidente del Tribunal Federal
de Conciliación y Arbitraje*

Agradezco la invitación que me hicieron para prologar esta importante obra: *Alcances de la reforma laboral 2019 respecto de las controversias laborales competencia de autoridades electorales*. Es conveniente que exista una reflexión para el procedimiento del juicio especial laboral ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, que se sustancia en relación a la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas o a una Magistratura instructora a la luz de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, y que se reconozca su asimilación a los nuevos procedimientos laborales modificados en la Ley Federal del Trabajo, a partir del 1 de mayo de 2019. Considerando que este es el ordenamiento legal que se aplica supletoriamente para el procedimiento especial laboral electoral local, el cual igualmente se rige por los principios de certeza, profesionalismo, imparcialidad e independencia a efecto de lograr una justicia pronta y expedita.

PRÓLOGO

En esta obra, se puede conocer el punto de vista, muy bien argumentado, de veinte personas tratadistas expertas en materia electoral o laboral, quienes llegan a conclusiones diversas, ya que para algunas, la competencia original electoral debe permanecer y, para otras, trasladarse a los tribunales especializados en materia de trabajo como son los nuevos tribunales laborales y este Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Asimismo, unas personas autoras sostienen que el procedimiento aplicado por instancias electorales debe permanecer intacto y otras afirman que debe enriquecerse por las modificaciones sustanciales procesales que plantea el nuevo procedimiento ordinario previsto en la Ley Federal del Trabajo modificada.

Dentro del fenómeno laboral, se llevaron a cabo muchas luchas para lograr el producto legislativo que hoy tenemos, que si bien es perfectible, contiene cambios sustanciales que no debemos soslayar.

México vivió lo que, desde mi perspectiva, constituye la quinta reforma laboral más importante en su historia. La primera gran reforma laboral en la historia de México se gestó con la creación del artículo 123 constitucional en 1917, el cual contiene el gran proyecto de derechos sociales laborales en nuestro país. El pleno cumplimiento de este proyecto continúa inconcluso.

El segundo momento de esta historia es el surgimiento de la legislación ordinaria laboral de 1931, que, con todo y sus claroscuros, tuvo la virtud de federalizar la legislación laboral. Sin embargo, se abandonó a las y los trabajadores burocráticos a políticas y designios estatales diversos, como ocurrió con los trabajadores y trabajadoras al servicio del Gobierno Federal y al servicio de las entidades federativas.

El tercer impulso fundamental en el desarrollo del derecho laboral fue el surgimiento de la Ley Federal del Trabajo de 1970. El grupo gestor de este ordenamiento fue dirigido por el Doctor Mario de la Cueva, sin duda alguna el iuslaboralista más reconocido en nuestro país, que amalgamaba en su persona el

sentido humanista de las personas de bien, el compromiso social de las y los que luchan por la igualdad y el conocimiento puesto al servicio, sin concesiones, de las personas más indefensas. La ley de 1970 es un fiel reflejo de ello.

En 1980, surgió la cuarta modificación más importante a la legislación laboral, que fue la muy trascendente reforma procesal que impulsaron los maestros Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Si el modelo de justicia laboral que propusieron los Trueba hubiese contado con un apoyo real del Gobierno mexicano, si este hubiese proporcionado todo el presupuesto, capacitación y salarios dignos al personal de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se habría constituido en un éxito para el logro de una justicia laboral. Este modelo de justicia fue boicoteado por los impulsos neoliberales que han dirigido desde los años ochenta hasta nuestros días el desarrollo económico de México, lo que implicó el abandono de esa reforma laboral y su desprotección.

A fuerza de insistir, el quinto momento de transformación en la historia del derecho laboral mexicano se da en 2017, con la reforma a la Constitución del 24 de febrero de ese año. Por un lado, destacan los objetivos contenidos en la reforma, de gestar un modelo auténtico de vida colectiva laboral impulsando la sindicalización libre y democrática, una negociación colectiva real, un ejercicio pleno del derecho de huelga sin abusos y trampas y un fortalecimiento de las personas trabajadoras a través del voto secreto en sus decisiones vitales en el mundo del trabajo. Por otro lado, se buscó el desarrollo de un moderno sistema de justicia que cumpliera los anhelos que históricamente se han reivindicado para garantizar a las partes en conflicto una justicia imparcial, independiente y autónoma, a través de la conciliación y de una jurisdicción laboral oral.

Todos estos objetivos, no solamente se debieron a las fuerzas progresistas e independientes que históricamente lucharon en este país para lograrlos, y a los grupos de personas intelectuales, académicas y especialistas en la materia, que

venían exigiendo un cambio sin ser escuchadas por las instancias del poder, sino que, de manera decisiva, la reforma se dio por las presiones internacionales que se ejercieron sobre nuestro país por parte de los Estados Unidos de América, que comprometieron a México a llevarla a cabo como parte de su entrada al Tratado Transpacífico, y posteriormente al T-MEC de 2018.

Es evidente que al gobierno anterior no le interesaba tener una reforma de esta envergadura. La historia dirá con veracidad cuál fue la participación de estos tres sectores a los que me he referido en la reforma laboral, pero bajo ningún concepto incluirá al mencionado gobierno.

Una primera virtud que se advierte de la obra que prologo es el desarrollo de una temática exhaustiva que da cuenta de esta quinta reforma a la que me he referido, así como la de contener temas novedosos de reflexión necesaria que permitan tener una visión integral de los grandes retos que enfrenta el mundo del trabajo, como es el conocimiento de las controversias laborales, hoy competencia de autoridades electorales; todo ello bajo la sabiduría de eminentes tratadistas que profundizan con precisión y sensibilidad las concepciones que tienen sobre el mundo jurídico laboral. Las y los grandes olvidados en estos esfuerzos, son los trabajadores de las instancias electorales y este trabajo se refiere a ellos.

La obra está compuesta de nueve partes: en la primera de ellas, referida a los antecedentes y contexto sociohistórico que motivaron la reforma laboral de 2019, participan la Maestra Guadalupe Moreno Figueroa, la Doctora Catalina Ortiz Porrás y la Maestra Luisa María Alcalde Luján, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, quienes llevan a cabo una reflexión sobre la introducción al derecho del trabajo y sobre cómo se articulan sus relaciones individuales, los problemas que generó una ineficiente conciliación, los obstáculos que existían para una verdadera democracia sindical, para ejercer el derecho de huelga o para que trabajadores y trabajadoras tuvieran

conocimiento de los contenidos de los contratos colectivos de trabajo o de los contratos ley que los regulaban.

La segunda parte nos proporciona una visión panorámica de los nuevos organismos de mediación e impartición de justicia, en el caso del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y los tribunales, la cual es desarrollada por el Licenciado Rogelio Luna Villarreal y el Doctor Porfirio Marquet Guerrero. Exponen cómo se conforman, cuál es su competencia y cuáles son las regulaciones que los rigen, asimismo, cuáles son las particularidades del ámbito electoral y los procesos que llevan a cabo en el conocimiento de las controversias laborales.

La tercera parte a cargo del Maestro Gabriel Mendoza Elvira y Sergio Dávila Calderón, se desdobra en dos temáticas distintas: una concierne a los tribunales federales y locales electorales, y la otra propiamente se encarga del factor humano, esto es, de las personas servidoras públicas. Los autores concluyen que el régimen jurídico que rige las relaciones laborales o contractuales de las y los servidores electorales del Instituto Nacional Electoral, así como los de organismos públicos locales y tribunales, es complejo; porque el legislador no ha unificado cuál es el organismo jurisdiccional que dirime los conflictos de carácter laboral entre los institutos electorales, así como los tribunales electorales; si bien la reforma laboral de 2019 tuvo como fin el establecimiento de las facultades normativas de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo, la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales, así como la modernización de la justicia laboral, considera que este objetivo debió hacerse extensivo al régimen electoral contemplado en los artículos 41, 116 y 123 constitucionales. Expone igualmente que trasladar la jurisdicción laboral de los tribunales electorales a órganos especializados en materia de trabajo conlleva, a corto plazo, a la problemática operativa que implica el desconocimiento de las particularidades en la regulación de las relaciones laborales.

La cuarta parte es desarrollada por las tratadistas Mónica Arcelia Güicho González y Sonia Maricela Santillán Montoya, quienes estudian el mundo de la justicia, por medio de un análisis de los juicios para dirimir los conflictos laborales ante los tribunales laborales electorales (federal y locales) en la actualidad. El análisis aborda el sistema de competencias, la tarea de los congresos locales para regular a los organismos autónomos locales, la incertidumbre y la falta de certeza en las y los trabajadores, por los tratamientos diversos previstos en las legislaciones locales y la negación de la naturaleza especializada en el campo de la materia electoral.

En la quinta parte de la obra, el Licenciado Mario Adrián Navarrete Cedillo y el Maestro Esteban Martínez Mejía, nos incorporan al mundo del derecho individual procesal del trabajo. Nos hablan del procedimiento ordinario contemplado en la reforma laboral de 2019 y su posible incorporación al marco normativo de los diversos tribunales electorales (federal y locales). Las reflexiones giran en torno a los fenómenos de la justicia laboral, pues explican las fases escrita y oral del juicio ordinario laboral, ocupándose de describir las tareas de la persona secretaria instructora y de la jueza laboral, así como las calidades y cualidades que debe tener cada una de ellas para hacer del nuevo sistema de justicia un éxito. Detallan qué debe contener la demanda, los aspectos relativos a la suplencia de la deficiencia de la queja y las causales de excepción para acudir a la audiencia prejudicial conciliatoria. Se ocupan de todos los medios probatorios regulados por la Ley Federal del Trabajo, explicando cuáles son los requisitos de admisión o desechamiento, cómo se desahogan y la valoración de cada uno de ellos y, en esa tarea, invocan las jurisprudencias relativas, proponiendo cuáles podrían seguir funcionando dado el carácter esencial que analizaron las autoridades revisoras en su momento. Finalmente, mencionan que respecto a los conflictos de trabajo en materia electoral, existen los juicios para dirimir los conflictos laborales suscitados entre el Instituto Nacional

Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con sus personas servidoras públicas, así como que el Tribunal Electoral resulta competente para resolver las controversias que se susciten por conflictos o diferencias laborales en el Tribunal Electoral y sus personas servidoras así como por conflictos o diferencias laborales suscitadas entre el INE. A diferencia de otras autoras y autores, encuentran más expedito el procedimiento especial electoral laboral que el nuevo procedimiento ordinario previsto en la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, consideran que deben conocer de los conflictos los tribunales especializados en materia de trabajo, esto es, los nuevos tribunales laborales o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Estos temas se ven complementados por lo tratado en la sexta parte por los Maestros Armando I. Maitret Hernández y Mauricio Huesca Rodríguez, expertos en materia electoral, quienes desarrollan el procedimiento de conciliación prejudicial atendiendo a la reforma laboral de 2019 ante los tribunales electorales (federal y local). Las reflexiones giran en torno al nuevo modelo prejudicial conciliatorio para dotar soluciones modernas, eficaces y eficientes. Sostienen que si bien fue una solución para no judicializar las controversias de conflictos individuales de las personas trabajadoras, se debió incluir, a juicio de los autores, a las y los servidores del Estado y a las personas trabajadoras de las autoridades electorales. Sostienen que los conflictos o controversias de las personas servidoras públicas de las instituciones electorales y los respectivos institutos y tribunales electorales, ya no deben resolverse por la jurisdicción electoral, en razón de la existencia de tribunales especializados en materia laboral pertenecientes al Poder Judicial, además porque las autoridades jurisdiccionales electorales no son expertas y, con ello, los tribunales electorales dejarán de actuar como juez y parte.

En la séptima parte de este importante trabajo, la Maestra Rocío Rojas Pérez y el Maestro Mario Emilio Garzón Chapa

exponen sobre la oralidad en el procedimiento ordinario atendiendo a la reforma laboral de 2019 ante los tribunales electorales (federal y locales). Nos hablan de cómo se llevan los procedimientos laborales y los electorales laborales, concluyendo que el procedimiento que se lleva a cabo en el Tribunal Electoral es sencillo, seguro y eficaz, en su desarrollo a favor de las y los justiciables, aplicando los principios generales del derecho en la administración de justicia, es decir, de manera pronta, completa e imparcial, que se traducen en la tutela judicial y en el acceso a la justicia. Por otra parte, reconocen que los alcances de la reforma de 2019 se pueden aprovechar en el suiguiente procedimiento, que se sigue llevando ante el Tribunal Electoral, con las modificaciones que en forma supletoria puedan ayudar a una mejor administración de justicia ya que permitiría dar celeridad empatando los artículos de la Ley Federal del Trabajo con el reglamento interno de este Tribunal, pero sin modificar el sistema de competencias actuales.

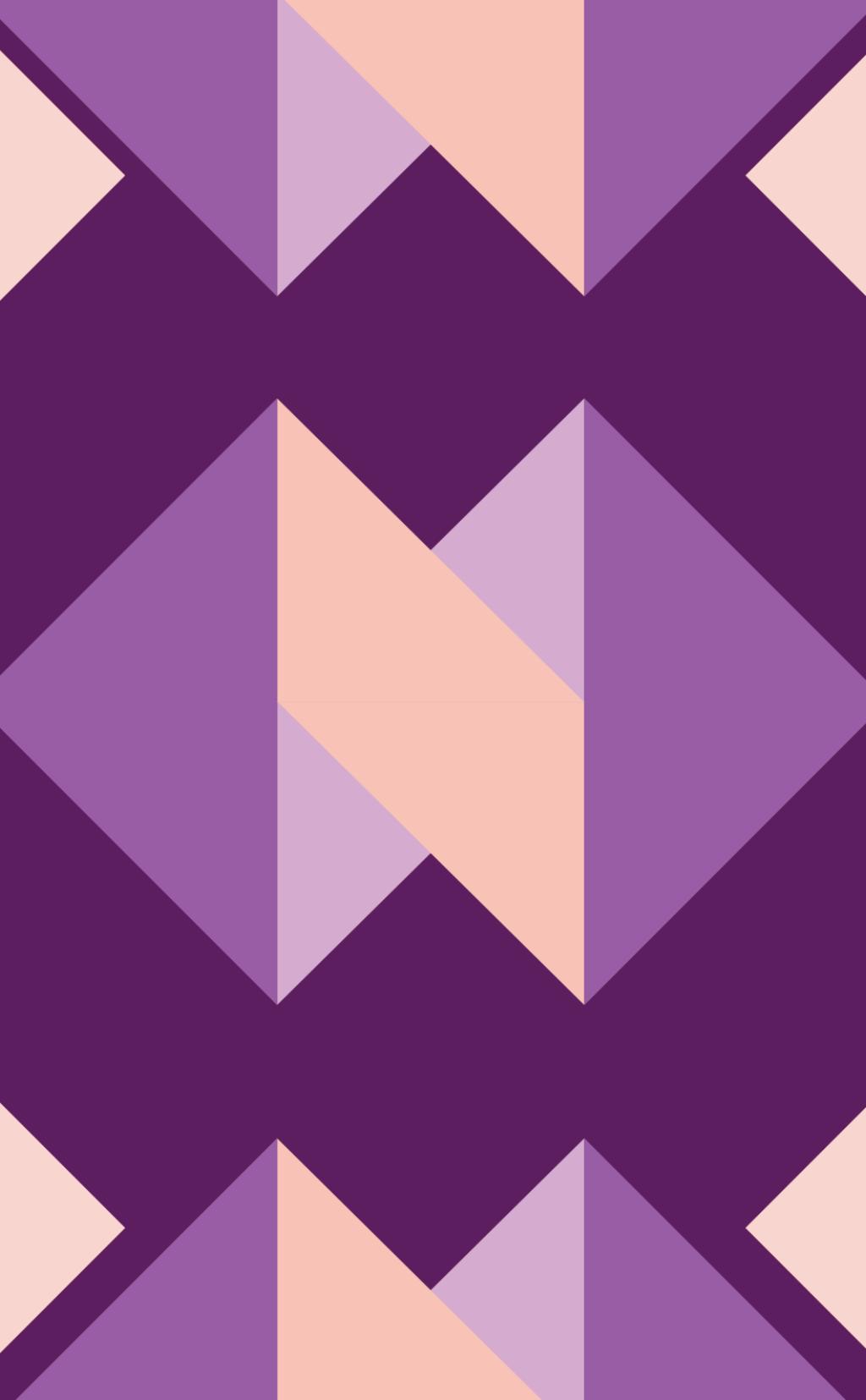
En la octava parte, la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez, integrante del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, no cuestiona la competencia que tienen el Tribunal Electoral o el Instituto Electoral de la Ciudad de México para conocer los conflictos laborales entre estos y sus personas servidoras, pero sí menciona que hace falta adaptar el nuevo procedimiento ordinario previsto en la Ley Federal del Trabajo y crear una instancia conciliatoria que lleve a cabo la fase pre-judicial. También sostiene la conveniencia de que se apliquen supletoriamente el ordenamiento en cita, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, los principios generales de derecho y la equidad, conforme a lo establecido en la Ley Procesal Electoral local y que en el caso de la judicialización de los conflictos, se incorpore una fase escrita y una oral, aunado al ofrecimiento de pruebas desde el escrito de demanda y contestación, con lo que afirma, se conseguirá una

impartición de justicia expedita, ágil, completa y sin dilación en la sustanciación de los expedientes.

En la novena y última parte, el Doctor Carlos Alberto Puig Hernández, nos da las conclusiones sobre la implementación del procedimiento ordinario a la normatividad que regula los conflictos laborales que se desahogan ante los tribunales electorales (federales y locales), a saber, que el ámbito temporal de validez de la aplicación supletoria del procedimiento ordinario a los conflictos laborales electorales federales o locales es un aspecto conveniente y de vital importancia. Destaca que en Morelos, el Tribunal Electoral del Estado resuelve las diferencias con los procedimientos y disposiciones que aplican los tribunales especializados laborales, en este caso, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, pero adecuándose a este tipo de trabajo especial.

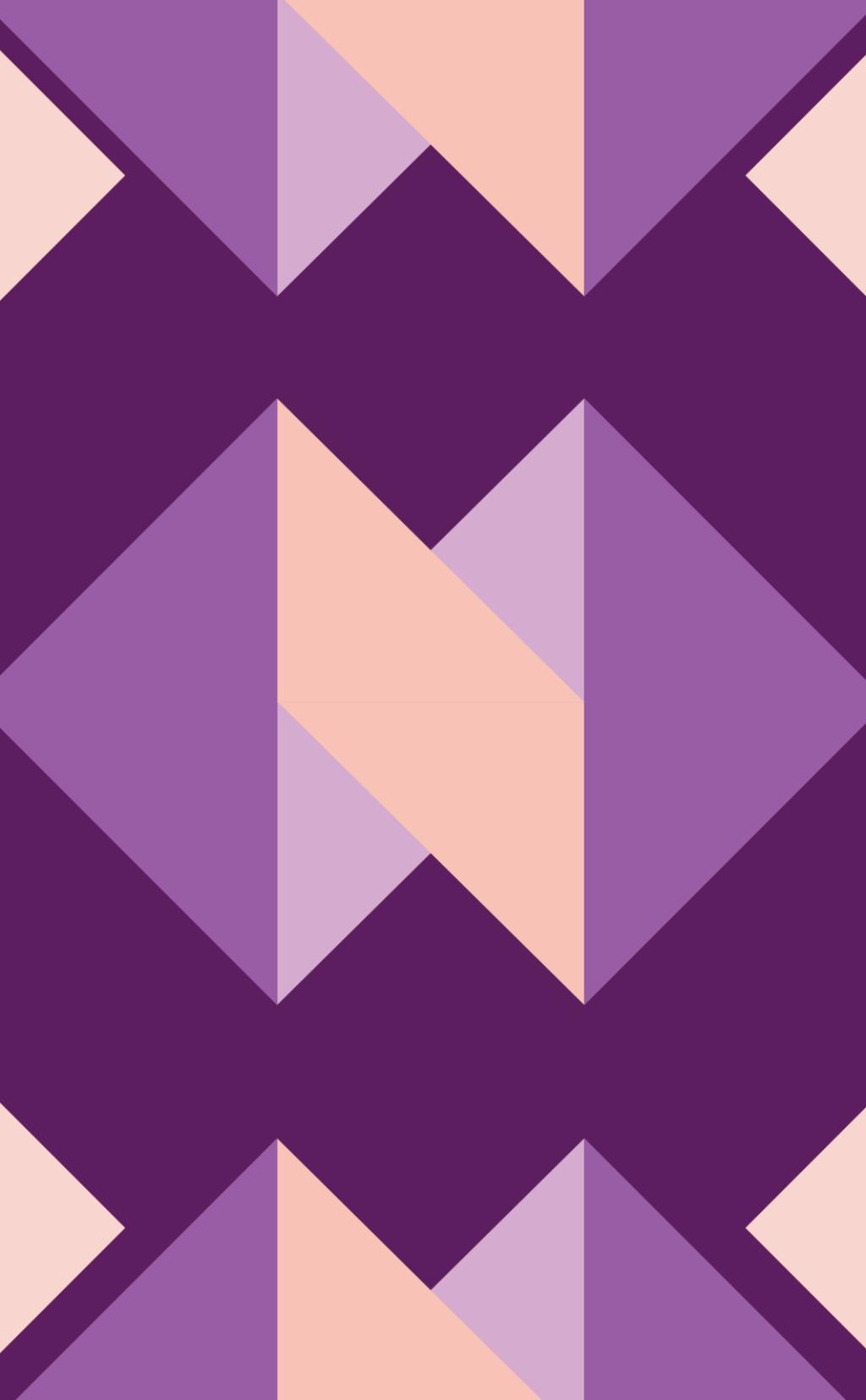
Como podrán apreciar lectores y lectoras, se trata de una obra de consulta obligatoria para las personas estudiosa del derecho del trabajo y su aplicación a las instancias electorales, pues además de estudiar todos los temas relacionados con la importante reforma laboral en nuestro país, mantiene una importante visión sobre la conveniencia de adaptar el procedimiento oral que prevé la Ley Federal del Trabajo desde el 1 de mayo de 2019, y si es conveniente o no, que mantengan o no la competencia las instancias electorales.

Esta obra abarca la visión de diversas personas tratadistas sobre el mismo fenómeno, competencia e implementación del procedimiento ordinario laboral, quienes abren el debate que necesariamente deberá ser dirimido por el Poder Legislativo, en los congresos locales y federal, de ahí que recomiendo su lectura para que cada persona llegue a sus propias conclusiones.



I

**Antecedentes y contexto
sociohistórico que motivaron
la reforma laboral de 2019**



La reforma laboral de 2019: antecedentes, principales cambios y sus avances

*Luisa María Alcalde Luján
Secretaria del Trabajo y Previsión
Social del Gobierno Federal*

Luisa María Alcalde nació en la Ciudad de México, es Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y tiene estudios de Maestría en Derecho por la Universidad de Berkeley, California.

Fue asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; posteriormente en 2011 fue Coordinadora Nacional de Morena Jóvenes y Estudiantes.

De 2012 a 2015 se desempeñó como Diputada Federal en la 62 legislatura, en la que participó como secretaria en la comisión de Trabajo y Previsión Social.

Ha participado en diversas publicaciones entre las que destaca Del salario mínimo al salario digno, y ha colaborado en diversos medios impresos y audiovisuales. Ha sido profesora de Derecho Colectivo del Trabajo.

Actualmente es la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

INTRODUCCIÓN

La reforma laboral del 1 de mayo de 2019 supuso un cambio en las reglas del juego en temas como la conciliación de conflictos laborales, la impartición de justicia, la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica.

Su aprobación y puesta en marcha es producto de múltiples factores como las luchas históricas encabezadas por las personas trabajadoras, la adhesión de México a convenios internacionales y tratados comerciales y, sin duda, el cambio de correlaciones en las fuerzas políticas que implicó la llegada de un gobierno de izquierda en 2018, así como una nueva conformación del Congreso mexicano.

Ante la confluencia de todos estos elementos que le dieron origen, es importante conocer cómo cada uno de ellos influyó en los cambios legales que enarbola esta reforma. Precisamente, el objetivo de este ensayo es contextualizar los antecedentes que dieron forma al nuevo modelo laboral. También se describen los cambios más relevantes del mismo y, finalmente, se incluye un balance sobre los primeros resultados de la reforma.

FACTORES QUE CONVERGIERON PARA IMPULSAR EL NUEVO MODELO LABORAL

En esta sección abordaremos los factores que condujeron a la construcción del nuevo modelo laboral mexicano. En una primera parte se presenta cómo la reforma laboral recupera los principios de las luchas de trabajadoras y trabajadores y, posteriormente, se describe el papel de los convenios internacionales y tratados comerciales que acompañaron la definición de una nueva normativa mexicana en la materia. Además, se hará una reflexión sobre el papel del cambio en las fuerzas políticas del país en la aprobación de la reforma laboral y cómo desde este contexto se ha podido transitar a un cambio cultural que ayude a materializar los principios y objetivos que la motivaron.

La reivindicación de las luchas históricas de las y los trabajadores

Históricamente, el sindicalismo democrático fue eclipsado por el corporativismo, un modelo que, si bien en sus mejores años implicó conquistas de derechos laborales, fue al precio de que las grandes centrales obreras garantizaran una lealtad con el régimen autoritario. Durante estas décadas, gracias a las luchas históricas encabezadas por dirigentes democráticos como Demetrio Vallejo y Valentín Campa, por mencionar algunos, fue que se mantuvieron con vida las reivindicaciones de libertad y democracia sindical.

Con la llegada de los gobiernos neoliberales, el papel de los sindicatos fue perdiendo el sentido que les dio origen, convirtiéndose en protectores de los intereses del sector empresarial y los grandes capitales a través de una política de contención

salarial y control de los movimientos obreros (Leyva Piña y López Matías, 2016; Alcalde Justiniani, 2010).

Asimismo, se estima que, en el ámbito federal, nueve de cada diez contratos colectivos eran de protección patronal; es decir, negociados por dirigencias no representativas y muchas veces sin el conocimiento de las y los trabajadores. Esto quiere decir que, si consideramos que la tasa de sindicalización en México es del 10%, solo una de cada 100 personas trabajadoras tiene un sindicato representativo.

A ello se suma una visión que exaltó el individualismo sobre lo colectivo, pulverizando los contratos de rama de industria en pequeños contratos de empresa o en contratos individuales. Todo ello debilitó el poder de negociación de las personas trabajadoras, dado que no es lo mismo negociar con las y los empleadores en solitario, desde una posición de debilidad y franca asimetría, que con la fortaleza que solo la organización colectiva aporta.

Ante este panorama, la alternativa era retomar la veta de las viejas luchas del sindicalismo democrático, y actualizarlas a los desafíos contemporáneos. Es decir, reivindicar la libertad sindical y privilegiar la negociación colectiva como las vías para mejorar las condiciones de las trabajadoras y trabajadores a la par de garantizar el incremento de la productividad para asegurar la viabilidad de las empresas (Alcalde Justiniani, 2007; García Morales, 2011).

Por ello, uno de los pilares de la reforma laboral es la negociación colectiva auténtica y la democracia sindical, ello implica la imperiosa necesidad de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de renovarse. Renovarse o morir. Esta renovación pasa por acercarse a sus bases, reestablecer el diálogo directo y cotidiano, atender sus demandas, sus preocupaciones y sus problemas del día a día. De hacerlo, y de reestablecer su confianza y conseguir su respaldo, surgirá la legitimidad necesaria para fortalecer su poder de negociación y con ello la

posibilidad de conseguir mejores resultados en sus revisiones salariales y contractuales.

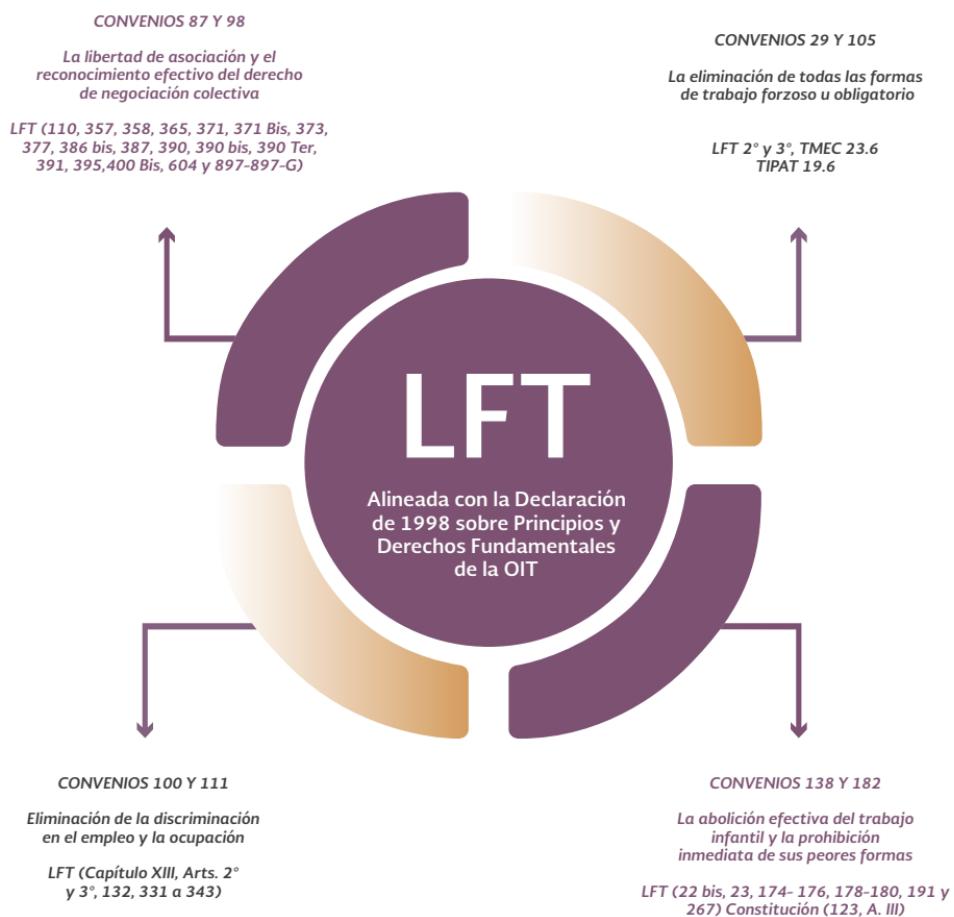
Convenios internacionales y tratados comerciales

Convenios internacionales de la OIT

En años recientes México ha asumido un compromiso con la adopción de diversos convenios internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su ratificación ha significado que el país cuente con una legislación laboral apegada a estos referentes normativos, los cuales tienen la función de estandarizar los derechos laborales a nivel internacional y establecer pisos mínimos para su cumplimiento entre los países miembros de la organización.

Si bien México se había adherido a varios convenios en gobiernos anteriores, fue hasta 2018 que se ratificó el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949, el cual está plenamente compaginado con la reforma laboral de 2019. Con este hecho se ha logrado que, a enero de 2022, nuestro país se encuentre alineado a 81 convenios de la OIT; ocho de los cuales regulan los derechos fundamentales en el trabajo, tales como la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y la abolición efectiva del trabajo infantil.

Figura 1. Alineación de los Convenios Fundamentales de la OIT con la legislación laboral mexicana



Tratados comerciales

La relevancia del tema laboral dentro de los tratados comerciales alcanzó su mayor notoriedad en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el cual entró en vigor el 1 de julio de 2020.

A diferencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el nuevo acuerdo comercial, los compromisos laborales ocupan un lugar central y una regulación especial para nuestro país en materia de negociación colectiva. Esto porque algunos sindicatos americanos y canadienses, principalmente de la industria automotriz, desde la entrada en vigor del TLCAN mostraron preocupación por considerar que México obtenía ventajas competitivas indebidas por sus bajos salarios. Nuestros socios comerciales atribuían esta situación a la proliferación de contratos de protección patronal (Bensusán, 2020).

Lo anterior tuvo efecto sobre el proceso de negociación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), cuando se le señaló a nuestro país de obtener una ventaja competitiva por sus bajos salarios. Ante esto, México, aún bajo la Presidencia de Enrique Peña Nieto, adquirió el compromiso de hacer las reformas necesarias en materia de libertad sindical, negociación colectiva y justicia laboral, lo que condujo a la reforma constitucional de febrero de 2017 (Bensusán, 2020), la cual, a pesar de haber establecido compromisos en los transitorios de emitir la ley secundaria, no pudo concretarse. Fue indispensable la llegada de un nuevo gobierno que compartiera la visión de poner en el centro la protección de los derechos de las y los trabajadores para dar vida a la reforma laboral.

Cambio en la correlación de fuerzas políticas en 2018

Sin duda los compromisos adquiridos por México en los convenios internacionales de la OIT y los tratados comerciales cobraron una mayor relevancia con la entrada de un nuevo gobierno y la composición de un bloque legislativo que compartía el compromiso con el sindicalismo democrático e independiente, que buscaría una reforma sin precedente del modelo laboral mexicano.

Muestra de ello es que, con la elección de 2018, el Congreso mexicano tuvo una composición mayoritaria de fuerzas políticas de izquierda, que ayudaron a que la ratificación del Convenio 98 de la OIT se aprobara en el Senado mexicano tras décadas de espera.

Las aspiraciones del nuevo gobierno por impulsar un cambio profundo en nuestro país en materia laboral, apegado a estos ideales, se vio materializada con la aprobación de la inédita Reforma Laboral del 1 de mayo de 2019.

A través de esta, por primera vez en un siglo se ha establecido un terreno favorable para el libre ejercicio de los derechos colectivos, privilegiando la negociación colectiva auténtica, la democracia y libertad sindical, como las vías para garantizar mejores condiciones laborales y salariales de las personas trabajadoras.

Aunado a ello, para avanzar en la defensa de estos derechos, desde el inicio de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se estableció una política de recuperación del salario mínimo, con la que se busca recuperar el poder adquisitivo de las y los trabajadores que menos ganan. Como resultado de esta política, el salario mínimo a inicios de 2022 había recuperado alrededor del 72% de su poder adquisitivo.

Podemos asegurar que la reforma laboral, la política de salarios mínimos aunado a la reforma para prohibir la subcontratación en nuestro país, han colocado a la persona trabajadora como el eje de la nueva política laboral en México.

En recapitulación, la aprobación e implementación de la reforma laboral del 1 de mayo de 2019 significó una transformación profunda que generó un nuevo andamiaje institucional. Estamos hablando de la recuperación de los principios de las luchas históricas de trabajadoras y trabajadores y sus organizaciones, los compromisos internacionales que adquirimos como país para velar por la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica, factores que pudieron materializarse por la llegada de un gobierno y un bloque legislativo progresistas que compartían la visión de que solo con relaciones laborales auténticamente democráticas se podría avanzar en la mejora de las condiciones de las y los trabajadores mexicanos.

LA REFORMA LABORAL DE 2019

El nuevo modelo laboral pone en el centro de sus prerrogativas a las personas trabajadoras, para ello las modificaciones legales que entraron en vigor el 1 de mayo de 2019 se sustentan en tres pilares fundamentales:

1. Justicia laboral
2. Democracia sindical
3. Libertad sindical y negociación colectiva

Los principales cambios se expondrán a continuación.

Justicia laboral

Entre los cambios más importantes en el modelo es que se prioriza la conciliación en la resolución de conflictos entre personas trabajadoras y empleadoras. Esta etapa previa a los juicios pasa a ser obligatoria y conducida por el Centro

Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) para los asuntos de orden federal, y de centros de conciliación para los locales. A estas instituciones se les dotó de autonomía técnica y operativa.

En cuanto a la impartición de justicia en asuntos laborales, deja de depender de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que estaban a cargo del Poder Ejecutivo, para ser resueltos por tribunales especializados en la materia, adscritos al Poder Judicial. Con esto se corrige una excepcionalidad jurídica, la cual consistía en que el arbitraje dependía del Ejecutivo y no del Judicial como ocurre en otras materias.

Con lo anterior se busca evitar el control político que ejercía el Poder Ejecutivo federal y estatal sobre las organizaciones de las y los trabajadores.

Además, la reforma busca garantizar el acceso a la justicia a través de juicios ágiles que logren eliminar la intermediación y el coyotaje que secuestró los conflictos en México afectando a personas trabajadoras y empresas.

A este, se suman los criterios de imparcialidad, independencia, legalidad y transparencia que permiten procedimientos eficientes en los que se privilegia la oralidad.

Democracia sindical

Anteriormente, durante gran parte de los procesos de elección de dirigencias sindicales, existían condiciones que limitaban el pleno ejercicio de la libertad sindical, tales como el voto a mano alzada, coerción, amenazas, entre otras incidencias, que inhibían la libre participación de las y los trabajadores en la vida interna de sus sindicatos.

Ante este panorama, la reforma coloca al voto personal, libre, directo y secreto como la piedra angular en las elecciones sindicales, así como en la validación de los contratos colectivos de trabajo. En estos procesos la participación y el papel del

CFCRL es relevante para garantizar los principios democráticos y dar certeza a las elecciones.

Es importante señalar que, en materia de género, la reforma contempla que los sindicatos deben integrar en sus estatutos la cláusula de representación proporcional en razón de género. Esta implica que el mismo porcentaje de mujeres agrupadas se respete y sea proporcional en la distribución de cargos dentro de las dirigencias sindicales.

Libertad sindical y negociación colectiva

La libertad sindical es un derecho que consiste en respetar la decisión de las y los trabajadores de pertenecer o no a un sindicato o de crear uno nuevo, permitiéndoles incorporarse a la organización más afín a sus intereses.

Esto cobra una importancia singular para el caso mexicano, debido a la existencia de cláusulas de exclusión por separación; es decir, la separación del trabajo como consecuencia de renunciar a una organización sindical determinada.

Ante esto, la reforma laboral contempla la prohibición de este tipo de cláusulas y la posibilidad de que las personas trabajadoras soliciten de manera individual al patrón que no se les descuenten cuotas sindicales (LFT, Art. 110). Es obligación de las y los empleadores garantizar un ambiente libre de amenazas, presiones y condicionamientos.

En cuanto a la negociación colectiva auténtica para lograr asegurar que los sindicatos que firman contratos colectivos a nombre o en representación de trabajadoras y trabajadores cuenten con su respaldo se creó la figura de Constancia de Representatividad, la cual es emitida por el CFCRL. Esta puede obtenerse si las organizaciones de personas trabajadoras acreditan el respaldo de al menos el 30% de las y los trabajadores, cerrando así la puerta a los contratos de protección.

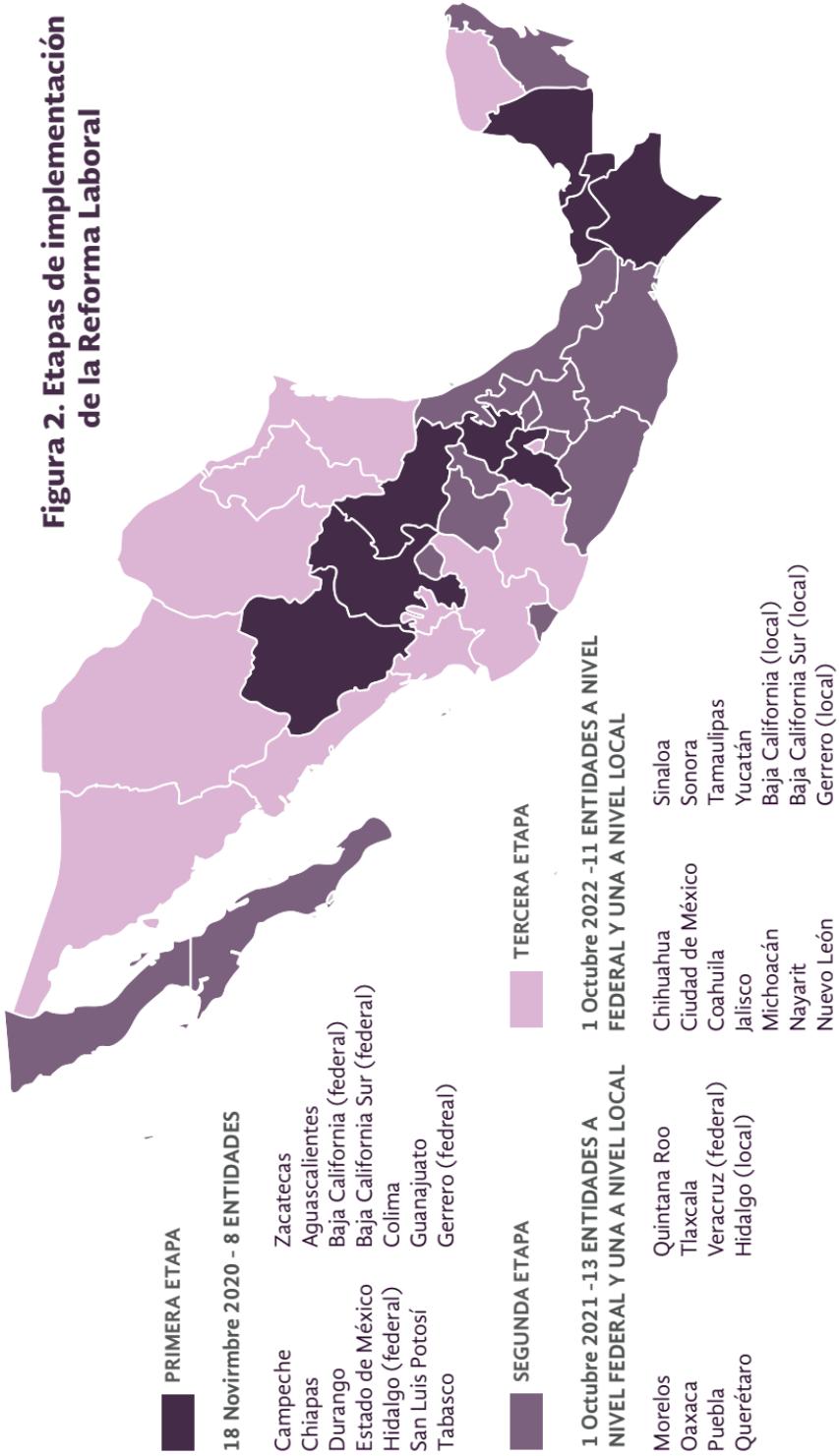
El nuevo modelo obliga a que todos los contratos colectivos de trabajo (CCT), incluidos los vigentes previos a la reforma, deberán ser legitimados con las nuevas reglas democráticas; el plazo contemplado para este proceso es de cuatro años a partir de la publicación de la reforma, lo cual quiere decir que el plazo vence en mayo de 2023. Aquellos contratos que no cuenten con el apoyo de las y los trabajadores se darán por terminados. En caso de que esto ocurra, las prestaciones y condiciones contempladas en el CCT superiores a la ley serán conservadas, el sindicato perderá la representatividad de forma automática y trabajadoras y trabajadores podrán negociar un nuevo CCT.

La apuesta del nuevo modelo es que la libertad y negociación colectiva se refleje en mejores prestaciones laborales y salariales, a la par que se promueve la innovación y mejoras en la productividad de los centros de trabajo.

AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL

La implementación de la reforma laboral, planeada en tres etapas (figura 2) ha avanzado en tiempo y forma, mostrando resultados positivos en los 21 estados donde esta se ha puesto en marcha.

**Figura 2. Etapas de implementación
de la Reforma Laboral**



Su instrumentación se ha logrado a través de la participación de los diversos sindicatos que se han sumado al nuevo modelo; a la voluntad de las y los empleadores que reconocen las ventajas del mismo, y a miles de personas funcionarias y operadoras que han permitido que el andamiaje institucional que supone la reforma esté cumpliendo con sus objetivos. Esto ha permitido que cada vez más trabajadoras y trabajadores tengan acceso a una justicia pronta y expedita en la resolución de sus conflictos laborales, principalmente a través de la conciliación y que estas y estos vean en sus sindicatos una auténtica representación de sus demandas.

Muestra de algunos de los resultados es que se están resolviendo el 75% de los conflictos laborales a través de la conciliación. Para quienes no logran un acuerdo y pasan a los tribunales, hoy obtienen una resolución en menos de seis meses. Con ello se ha puesto fin a las épocas en las que la resolución de un conflicto laboral excepcionalmente se lograba a través de la conciliación y su resolución podía llevar cuatro años o incluso más.

Hasta el 11 de enero de 2022 el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) ha recibido 14,163 expedientes, los cuales se han resuelto en promedio en cinco meses.

A la fecha se han legitimado 3,002 contratos colectivos de trabajo, consultando a casi 1 millón 200 mil personas trabajadoras. Se han renovado 200 directivas bajo las nuevas reglas democráticas; se han emitido 500 constancias de conciliación y se está en proceso de hacer público el registro de sindicatos y contratos colectivos.

En cuanto a la adecuación de estatutos, al 2 de febrero de 2022 a nivel federal el 95.6% de los sindicatos activos lo han hecho, y con registro local el 48.7 por ciento.

La reforma laboral en acción

Como pudo constatarse en el apartado anterior, la reforma laboral ha logrado sobrepasar resistencias, inercias y comienza a ser una realidad. Es importante recalcar que estas cifras, que a primera vista pudieran parecer frías y abstractas, representan, cada una, procesos de participación y empoderamiento de las y los trabajadores en sus respectivos centros de trabajo. Para ilustrar lo significativo de estos procesos de democracia laboral, a continuación se exponen tres casos emblemáticos en los cuales la reforma laboral ha representado un punto de inflexión: Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, GM Silao y las elecciones de Pemex.

Legitimación del CCT del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social

Durante la semana del 14 al 21 de junio de 2021, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social llevó a cabo la consulta de legitimación de su contrato colectivo de trabajo. Para el despliegue logístico del proceso, se desarrollaron 761 eventos de consulta en 8 mil centros de trabajo, ubicados en los 32 estados de la República.

Se contó con la participación de más de 387,000 personas trabajadoras del Seguro Social, que emitieron su voto personal, libre, directo y secreto, representando casi el 88% de las y los agremiados.

Este proceso de legitimación muestra que, no importando el tamaño de las organizaciones, todos los sindicatos pueden consultar sus CCT, en un solo acto y con ello adaptarse a las condiciones que supone el nuevo modelo laboral, estableciendo relaciones transparentes y claras.

Caso GM, Silao

Los días 20 y 21 de abril de 2021, trabajadoras y trabajadores de la planta de General Motors en Silao, Guanajuato, votaron para determinar si estaban de acuerdo en continuar con su contrato colectivo de trabajo. En la votación ocurrieron irregularidades que fueron concluyentes para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social declarara la nulidad de la consulta y ordenara la reposición del procedimiento.

Después de que la Secretaría emitiera su resolución, el gobierno americano activó el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida, mediante una solicitud al gobierno mexicano para que revisara el caso y concluyera si se habían denegado los derechos de libertad sindical y negociación colectiva.

Los gobiernos de México y Estados Unidos alcanzaron un acuerdo que garantizaba, en primer lugar, que las y los trabajadores de General Motors Silao pudieran ejercer su derecho a legitimar su contrato colectivo en condiciones libres y democráticas. Algunos componentes del plan de reparación acordado a destacar son: operativo especial de inspección y difusión de derechos por parte de la Secretaría del Trabajo; Carta de Neutralidad por parte de la empresa, y observación imparcial y profesional a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), algo inédito hasta entonces.

La reposición del proceso de consulta sobre el CCT se realizó el 17 y 18 de agosto de 2021, en el que la mayoría de las personas trabajadoras no respaldó el contrato, por lo cual se dio por terminado. La implementación exitosa de este acuerdo evitó la instalación de un panel de arbitraje internacional. Al implementarse adecuadamente, la empresa seguirá gozando de los beneficios comerciales de pertenecer al T-MEC.

Los días 1 y 2 de febrero de 2022, se realizó la consulta para elegir al sindicato que representará a las personas trabajadoras de GM en la negociación del nuevo contrato colectivo. En esta participó el 87.9% del padrón de trabajadoras y trabajadores, y

resultó ganador el Sindicato Independiente Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Industria Automotriz (SINTTIA), con cerca del 78% de los votos.

Caso Pemex

En apego a los nuevos lineamientos promovidos desde la reforma laboral, el Sindicato Petrolero convocó a elecciones para elegir a su secretario general; se optó por un sistema de votación electrónico para evitar anomalías, garantizar comicios pacíficos y atender a las cerca de 90,000 personas agremiadas ubicadas en diferentes partes del país.

Comprendiendo la importancia de esta elección y como parte de sus responsabilidades, la Secretaría del Trabajo puso a disposición del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) el Sistema Remoto de Votación Laboral (Sirvolab), mediante el cual, las y los trabajadores pudieron realizar su registro previo a las elecciones y emitir su voto a distancia, a través de esta plataforma. También se brindó el acompañamiento de personas funcionarias del CFCRL y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para el proceso de registro.

El 31 de enero de 2022 se llevaron a cabo las elecciones, en las que participó el 88.3% de las personas trabajadoras registradas en el sistema, y el 73% del total de las y los trabajadores del sindicato petrolero. El Sirvolab funcionó con normalidad y los resultados fueron dados a conocer la noche de ese mismo día.

La jornada electoral se llevó en paz y con alta participación.

CONCLUSIONES

En síntesis, la reforma laboral, como se ha expuesto, fue producto de muchos factores, entre los que destacan la reivindicación de las luchas históricas de las y los trabajadores, así como

los compromisos internacionales que adquirimos en materia de protección de los derechos de las personas trabajadoras. Pero sin duda, un elemento fundamental fue el cambio de visión de país y el compromiso de instaurar un sistema democrático para el mundo del trabajo, impulsado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador.

Los tres pilares que sustentan la reforma son el cambio de modelo de justicia, la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica, cuya transformación ha requerido de la participación del Legislativo, del Poder Judicial, de los gobiernos estatales, y de las y los operadores de su instrumentación. Pero, sobre todo del papel activo de las y los trabajadores, y sus sindicatos.

Podemos asegurar que vamos por buen camino. Tan solo entre diciembre de 2018 y diciembre de 2021, el salario promedio de cotización de las personas trabajadoras registradas en el IMSS se incrementó en casi 10% en términos reales. En el caso de las empresas privadas de jurisdicción federal, el incremento salarial promedio anual contractual, fue el doble respecto al observado entre 2010 y 2018, años previos al arranque del nuevo modelo (datos del Sistema de Información de Estadística Laboral de la STPS). En lo que concierne a la parte conciliatoria y de justicia laboral, el 75% de los casos se resuelven en etapa prejudicial, en beneficio de personas trabajadoras y empleadoras. Esto ha permitido que las y los trabajadores puedan tener acceso a una justicia laboral pronta y expedita.

En este 2022, entramos en la tercera y última etapa de implementación de la reforma laboral, es decir, antes de que finalice el año, en las 32 entidades del país ya estará operando plenamente el nuevo sistema de justicia laboral. Esto implicará retos, pero, tomando en cuenta las experiencias de las etapas previas, podemos asegurar que se concluirá de forma exitosa.

A la luz de los primeros resultados y concluyendo con la etapa de transición de la reforma, se estará cumpliendo con el objetivo que desde su concepción se planteó: mejorar los ingresos y las condiciones laborales de las y los trabajadores en México.

REFERENCIAS

- Alcalde Justiniani, A., “La contratación colectiva, clave de una verdadera reforma laboral”, *Propuestas para una reforma laboral democrática*, Bouzas Ortiz, A. (coord.), 2007, pp. 97-113. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2505/7.pdf>
- _____, “El sindicalismo, la democracia y la libertad sindical”, en *El Sindicalismo en México. Historia, crisis y perspectivas*, González Guerra J. y Gutiérrez Castro, A. (coords.), 2.^a ed., México, 2010, pp. 159-174. Disponible en: <http://www.relats.org/documentos/LyR.Mexico.CENPROS.pdf>
- Bensusán, G., *La transformación del modelo de regulación laboral mexicano y sus vínculos con la integración económica en América del Norte*, Documentos de Trabajo, OIT, 2020. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_761840.pdf
- Comunicado conjunto 007/2022. (18 de enero de 2022). *Celebra el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, su primera reunión ordinaria de 2022*. Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/celebra-el-consejo-de-coordinacion-para-la-implementacion-de-la-reforma-al-sistema-de-justicia-laboral-su-primer-reunion-ordinaria-de-2022?idiom=es>
- García Morales, L., “La importancia de la negociación colectiva en las relaciones laborales”, *Revista Cultura Jurídica*, núm. 3, México, julio-septiembre de 2011, pp. 197-214. Disponible en: <https://www.derecho.unam.mx/investigacion/revista-cultura03.php>
- Leyva Piña, M. y López Matías, B., “Neoliberalismo y sindicalismo mexicano aletargado”, *El Cotidiano*, núm. 200, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2016, pp. 49-59. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32548630005.pdf>

¿Por qué una reforma laboral?

*María Guadalupe Moreno Figueroa
Presidenta de la Junta Especial 19 y encargada
de despacho de la Junta Especial 20 ambas de
la Local de Conciliación y Arbitraje de la CDMX*

María Guadalupe Moreno Figueroa es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit, Licenciada en Psicología por el Instituto de Estudios Tecnológicos y Superiores Matatipac; tiene maestría en Criminología por el Centro de Estudios Avanzados de las Américas y maestría en Derecho Laboral por el Centro Universitario Emmanuel Kant. Cuenta con diplomados en Seguridad y Salud en el Trabajo, en Sindicalismo y Derecho Colectivo del Trabajo. Ha participado como ponente en cursos y conferencias con el tema de Juzgar con perspectiva de género y la aplicación de Protocolos de la SCJN.

En trayectoria académica ha sido catedrática en las asignaturas de Derecho del Trabajo individual y colectivo.

Actualmente se despeña como Presidenta de la Junta Especial Número 19; es encargada de despacho de la Junta Especial 20 ambas de la Local de Conciliación y Arbitraje de la CDMX; ha ocupado diversos cargos, entre los que destacan: encargada de despacho de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la CDMX, Subprocuradora de Conciliación y Defensoría de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la CDMX, Secretaria de Acuerdos y Auxiliar Jurídico de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la CDMX, abogada postulante en materia penal y laboral y asesora de diversos sindicatos de trabajadores.

La reforma laboral fue publicada el 1 de mayo de 2019 en cumplimiento a la reforma realizada en el año 2017 a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para poder ajustar el marco jurídico con los compromisos internacionales establecidos en el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificado en el año 2018, así como cumplir con las obligaciones del capítulo 23 del Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y del Tratado Integral y Progresista de la Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés).

Aunque, como lo he expresado en múltiples ocasiones, la reforma intenta satisfacer la necesidad de justicia social y que los tribunales cumplan con aquella frase célebre del Generalísimo Morelos: “Que todo el que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario”¹ y evitar hacer real aquella línea de Dante Alighieri a la puerta del infierno: “¡Oh, los que entráis, dejad toda esperanza!”.²

1 Manuel González Oropeza, “José María Morelos, Padre del Apotegma Judicial”, p. 1. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4036/13.pdf> [consultado el 8 de julio de 2021].

2 Dante Alighieri, *La divina comedia*, p. 15. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-divina-comedia-2/>, file:///C:/Users/usuario-1149/Downloads/la-divina-comedia-2.pdf [consultado el 9 de julio de 2021].

Nuestro país vive entre crisis económicas, políticas y sociales. Los factores de producción se encuentran, como es evidente, en una continua lucha, unos pelean el control y otros la sobrevivencia; la dificultad no es menor, hay necesidades e intereses encontrados que dificultan un acuerdo.

Estas múltiples batallas han tenido que librarse incluso en organismos internacionales; dicho sea de paso, esta lucha sucede en el mundo, lo cual también ha impulsado la creación de organismos internacionales que han sido útiles en la solución de conflictos y mejora de las condiciones de vida; en materia laboral ha sido importante la labor de la Organización Internacional del Trabajo, organismo tripartita que ha establecido normas del trabajo, formulado políticas y elaborado programas promoviendo el trabajo decente de todas y todos, mujeres y hombres.

Dentro de los instrumentos que se han elaborado se encuentra el Convenio 98 que es uno de los ocho convenios fundamentales; en este se aborda la libertad sindical entendida como el derecho a pertenecer, cambiar o no pertenecer a un sindicato; se protege a los sindicatos contra los actos de injerencia y se obliga a las naciones a tomar medidas para garantizar “el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”.³

En atención a la ratificación del Convenio precitado, nuestro país tuvo la necesidad de hacer los ajustes en la legislación nacional, para lo cual se establecieron mecanismos que garantizan la representación de las personas trabajadoras señalando un procedimiento de elección de directivas mediante voto personal, libre y secreto de las y los trabajadores; se establece

³ Convenio 98 de la OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312243:NO [consultado el 3 de febrero de 2022].

la obligación de rendir cuentas y se obliga a consultar a las personas trabajadoras para aprobar los contratos colectivos.

La reforma laboral, como mencioné, intenta responder a compromisos internacionales y a necesidades nacionales, en estas últimas cobran especial relevancia los Diálogos por la Justicia Cotidiana, los cuales fueron organizados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) durante enero y febrero de 2015, donde intervinieron personas juristas, académicas y representantes de la sociedad civil, con el objetivo de elaborar propuestas y recomendaciones para hacer más amplio, eficaz y equitativo el acceso a la justicia en México.⁴ Se realizaron 9 mesas de trabajo que durante 14 semanas y 123 sesiones donde participaron más de 200 personas, se abordaron diversos temas entre ellos el laboral, para lo cual se realizó un diagnóstico y se recabaron diversas propuestas que permearon en la reforma a la Ley Federal del Trabajo.

Advirtieron diversas problemáticas como son:

[...] desaprovechamiento de la conciliación; falta de modernización y agilización de procedimientos mediante el uso adecuado de tecnologías de información; la falta de implementación del juicio en línea; carencia de un órgano de inspección del funcionamiento de las juntas; la falta de obligatoriedad a la adopción de criterios por reiteración; la deficiencia en la implementación del servicio profesional de carrera; limitación y cuestionamiento a la independencia de las juntas, sobre todo en el ámbito local; insuficiencia de mecanismos que promuevan el convenio fuera de juicio; dificultad en la ejecución de los laudos; retraso en la práctica de notificaciones y exhortos; ausencia de un esquema de organización que permita concentrar los

⁴ Antecedentes *Diálogos por la Justicia Cotidiana*. Disponible en: <https://www.gob.mx/justiciacotidiana/articulos/antecedentes-dialogos-por-la-justicia-cotidiana?idiom=es> [consultado el 2 de febrero de 2022].

recursos humanos y materiales con que se cuenta en las áreas más problemáticas o que demandan mayor atención; insuficiencia administrativa, prácticas de corrupción, entre otros problemas.⁵

Considero que faltó un elemento trascendental que dificultó y aqueja a la justicia laboral: el presupuesto. Sí, es cierto que los precitados fueron factores que hicieron necesaria una reforma porque evidentemente no estaba en la Ley la notificación de manera electrónica, la comunicación con autoridades por medio de diversas tecnologías, aunque en realidad mediante convenios se realizaban en algunas Juntas; lo que no se puede desmentir es el hecho de que muchos mecanismos y medidas no se adoptaban dada la falta de presupuesto, el cúmulo de juicios que se tramitan en las Juntas no se compara con los que se llevan en otros tribunales que cuentan con mayor presupuesto, y este factor pareciera que es inversamente proporcional.

En el contexto social de desigualdad y marginación en el que se evaluaba la justicia laboral, se advertía la necesidad de respetar y garantizar los derechos humanos que conforme a la reforma constitucional de 2011 “el Estado tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.⁶ Con la finalidad de cumplir con estos, era necesario establecer también en la Ley Federal del Trabajo una mayor protección a las mujeres trabajadoras que permitiera la igualdad de oportunidades y

5 *Diálogos por la Justicia Cotidiana*, f. 45. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf [consultado el 3 de febrero de 2022].

6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10536> [consultado el 10 de julio de 2021].

un lugar de trabajo libre de violencia, lo que motivó a establecer en el artículo 371 fracción IX bis que en las directivas sindicales hubiera una representación proporcional en razón de género; por otra parte, en el artículo 132, apartado XXXI de la Ley laboral se obliga a las y los patrones a implementar en acuerdo con las personas trabajadoras, un protocolo para prevenir la discriminación por razones de género y atención de casos de violencia, acoso u hostigamiento sexual, así como erradicar el trabajo forzoso e infantil.

Con la observación de lo señalado en el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo se modificó el capítulo de personas trabajadoras domésticas a trabajadoras del hogar (reformado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 2019), ahí se reconoció el derecho a la seguridad social de las mencionadas personas trabajadoras, que en el artículo 337 fracción IV expresa la obligación de las y los patrones de inscribir a la parte trabajadora ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y pagar las cuotas correspondientes. Esta reforma sin duda responde al fortalecimiento de la igualdad y eliminación de la discriminación, pues no obstante ser personas trabajadoras existía una diferencia en el trato.

Las noticias también habían dado cuenta y hecho visible las dificultades de trabajadores y trabajadoras agrícolas, lo que obligó a reconocer la necesidad de un salario mínimo profesional, para lo cual se indicó en el artículo 280 bis que:

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales de las y los trabajadores del campo debiendo tomar en consideración, entre otras, las circunstancias siguientes:

- I. La naturaleza, cantidad y calidad de los trabajos;
- II. El desgaste físico ocasionado por las condiciones del trabajo, y

III. Los salarios y prestaciones percibidas por los trabajadores de establecimientos y empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas.⁷

Como se sabe, el gran rezago y retraso en la tramitación de los juicios llevó a considerar que era necesario fortalecer la independencia de los tribunales laborales, que en el apartado A del artículo 123 constitucional anteriormente dependían del Poder Ejecutivo, por lo que se decidió que la aplicación de la Ley Federal del Trabajo correspondiera a los tribunales de justicia por lo que ahora la impartición de la justicia laboral pasaba al Poder Judicial, en razón de lo anterior, se indicó en el artículo quinto transitorio como plazo para iniciar las funciones a los citados tribunales locales un plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del Decreto de modificación, esto quiere decir que el próximo 1 de mayo de 2022 todas las entidades de nuestro país deben tener en los tribunales superiores de justicia a los juzgados laborales.

La desaparición de las Juntas impactó también a otras personas trabajadoras, a las de las mismas Juntas, quienes cuestionaron el respeto a sus derechos laborales, pues teniendo cargos de secretarios, auxiliares o incluso presidentes, parecía existir la intención de que ingresaran a los tribunales judiciales conforme al servicio profesional de carrera, lo que implicaba iniciar de nueva cuenta la carrera judicial, es decir, desde notificadores. El descontento se hizo sentir en las y los propios legisladores, por lo que en el artículo décimo quinto transitorio, denominado “concurso de selección de personal”, se abrió la puerta para que todas las personas pudieran participar en un concurso que garantizara la igualdad de oportunidades y respetara las circunstancias para las personas servidoras de las Juntas

⁷ Ley Federal del Trabajo. Disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-federal-del-trabajo/titulo-sexto/capitulo-viii/#articulo-280-bis> [consultado el 4 de febrero de 2022].

de Conciliación y Arbitraje, todas y todos los que lo desearan, podrían participar para la categoría que eligieran sin necesidad de tener carrera judicial.

Advirtiendo la necesidad de una justicia pronta y expedita, la reforma laboral realizó modificaciones de fondo al procedimiento, dividiendo este en una fase escrita y una fase oral; lo anterior ha generado muchas críticas, particularmente el cuestionamiento sobre el número de juzgados que existirán y la capacidad del número de audiencias que se puedan atender al día; esto, sin lugar a dudas, será la mayor dificultad y sortearla dependerá, como en muchas ocasiones sucede, del presupuesto que se asigne a los nuevos tribunales. Si se considera que las juezas y jueces deben estar presentes en todas las audiencias y la complejidad de los asuntos llevará a poder atender de dos a cinco audiencias de juicio —estas son donde se desahogan las pruebas—, debe considerarse la creación de un número significativo de juzgados que sean suficientes para atender la gran cantidad de juicios que sin duda conocerán.

Considerando las dificultades procesales, como el retraso para realizar notificaciones, desahogar pruebas y ejecutar las sentencias definitivas, se establece ahora en la Ley Federal del Trabajo la intervención continua de las partes, por lo cual queda a cargo de quien ofrece las pruebas aportar los elementos y hacer lo necesario para que las mismas se desahoguen, establece la implementación de los medios tecnológicos en las notificaciones, las cuales podrán realizarse mediante un buzón que asignen los juzgados y, tratándose de la ejecución de los laudos, las personas juzgadoras ahora tendrán mayores herramientas para que se cumplan las sentencias, de forma que el acceso a la tutela judicial efectiva sea real.

Los cambios de nuestra sociedad han impactado a las familias, ahora existen menos familias nucleares, más ampliadas, compuestas, son menos biparentales, más monoparentales, razón por la que se hizo necesario modificar lo referente a la designación de personas beneficiarias considerando que,

aplicar la exclusión en esta, de acuerdo a como lo establecía la ley, implicaba dejar de declarar a personas que son dependientes económicas y tienen una necesidad apremiante de subsistir; lo anterior es así derivado de que, si bien la ley establecía la posibilidad de designar personas beneficiarias a las y los dependientes económicos, también es cierto que no debían existir personas cónyuges, hijas e hijos menores, concubinas y concubinos o madres o padres.

Era correcto que existiera una prelación porque el estado de las cosas y la generalidad dicta que la familia se integra por personas cónyuges, ascendientes e hijas e hijos, que la familia de acuerdo al principio personalista, humanista y protecciónista de la justicia social debe estar protegida; pero esta justicia, esta defensa y dignificación de las y los individuos va más allá de un reconocimiento por parte del Estado de un contrato, específicamente el matrimonio, va más allá de la propia línea de sangre tratándose de personas ascendientes y descendientes, va a la necesidad, ese derecho humano de las personas para subsistir, ese derecho a no ser discriminadas por cuestiones de sexo, género, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra condición, por ello el que exista una exclusión *de facto* vulnera derechos de personas necesitadas.

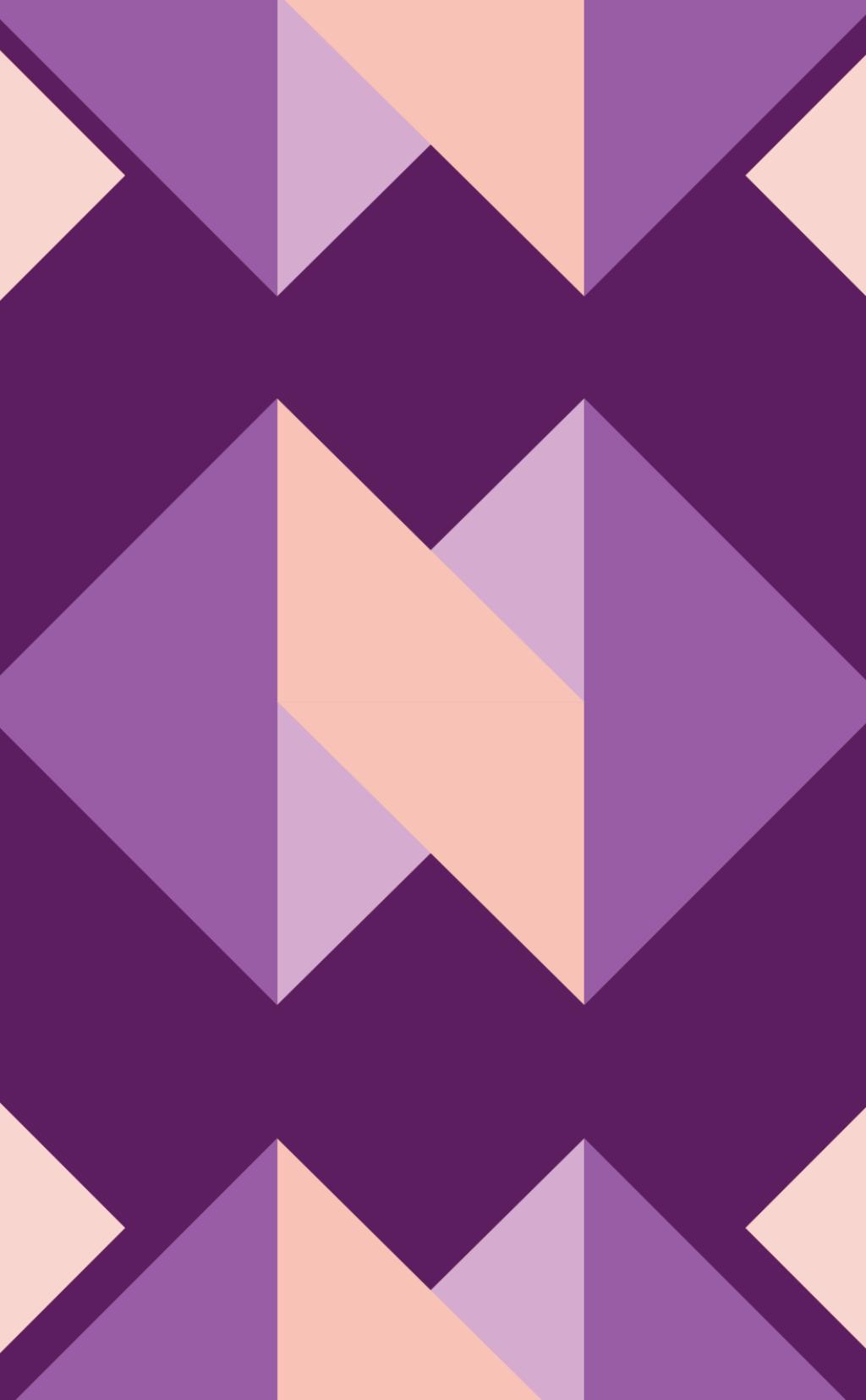
Si bien las posibles personas beneficiarias que se establecían en las dos primeras fracciones del artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo gozan de la presunción de la dependencia económica, dada su condición civil o consanguínea, las personas que dependían económicamente de una trabajadora o trabajador finado debían tener la posibilidad de ser declaradas beneficiarias en función de ese estado de necesidad que implica subsistir a partir del salario de un tercero; no hacerlo así significaba que se violentara el artículo 1º de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se actuara sin sentido de justicia social.

La o el dependiente económico necesita del ingreso de la persona finada para seguir subsistiendo, esto no necesariamente

implica una relación contractual o familiar consanguínea, implica condiciones incluso ajenas o circunstanciales, que bajo el contexto de ser indispensable el ingreso para la subsistencia y privársele de este, se pone en riesgo la existencia de la persona, peligra su vida. El derecho a la vida es un derecho protegido desde los denominados derechos humanos de primera generación, es un derecho tan esencial, que fue uno de los que se reconocieron primero.

Aplicar la justicia social implica tutelar los derechos de las y los desiguales: integrar a las personas, a la clase necesitada, a sus destinatarios y destinatarias. En la declaración de beneficiarias y beneficiarios no debía haber exclusión, pues las necesidades no dependen ni se resuelven por un orden de preferencia. Por ello se reformó la Ley Federal del Trabajo de forma que los tribunales laborales pudieran, en proporción a las necesidades de las y los presuntos beneficiarios, ser las y los dependientes económicos declarados beneficiarios, aun cuando existieran cónyuges, hijas o hijos y ascendientes.

La reforma a la Ley Federal del Trabajo surge en el marco de la urgente necesidad de un cambio, de la creciente demanda de justicia; hay mucho por hacer, pero sin duda una parte trascendental será dotar de presupuesto a los tribunales laborales, de lo contrario pasará lo mismo que con las Juntas de Conciliación y Arbitraje. La justicia laboral es cuestión de seguridad nacional, y como tal, debe atenderse de manera prioritaria.



**Antecedentes y contexto histórico
que motivaron la reforma laboral
de 2019, desde la perspectiva de
la Procuración de la Defensa
del Trabajo**

*Carolina Ortiz Porras
Procuradora General de la Procuraduría Federal
de la Defensa del Trabajo de la Secretaría del
Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal*

Carolina Ortiz Porras es abogada egresada de la Escuela Libre de Derecho; terminó sus estudios de Especialidad en Derecho Social con maestría en Derecho en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, en donde también obtuvo el grado de Doctora en Derecho; posteriormente cursó el Postgrado de Especialización en Derechos Humanos Laborales y Regulación del Trabajo en la Crisis, en la Universidad de Castilla-La Mancha.

En el ámbito laboral fungió como Asesora del Secretario del Trabajo y Previsión Social y Coordinadora de Actividades Procesales en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

También se desempeñó como Asesora de la Presidenta de la Junta de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México y durante 2018 tuvo el encargo de presidir la Junta Especial Número 20 en la misma institución.

Ha sido catedrática en diversas instituciones educativas y cuenta con varias publicaciones en revistas especializadas. Fue nombrada por la Secretaría del Trabajo como Subprocuradora General de Asuntos Foráneos de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Actualmente es Procuradora General de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Las modificaciones en materia laboral representan un par-teaguas respecto de la forma en que actualmente se procura, administra e imparte justicia en la materia. La creación de instancias de conciliación especializadas a nivel federal y local, así como trasladar la administración de justicia a los juzgados o tribunales de los poderes judiciales de la federación y los estados representan la piedra angular sobre la que descansa el nuevo modelo, el cual tiene como finalidad cumplir con el principio de justicia pronta y expedita que emana de nuestra Norma Fundamental.

Otro aspecto esencial es que la propia reforma garantiza los derechos laborales de las personas trabajadoras relacionados con la libre asociación sindical, al establecer garantías en los procedimientos sindicales, tales como la libertad de asociarse o no a un sindicato, de elegir mediante voto libre, secreto y personal a las y los dirigentes del sindicato, la garantía de la representatividad del sindicato para la negociación colectiva y la certeza de ratificar o rechazar un contrato colectivo por medio de voto libre, secreto y personal.

La reforma laboral del siglo XXI es la de mayor trascendencia y profundidad por ser una postura pluridimensional que pretende transformar, a través de los cambios jurídicos, décadas de simulaciones para encubrir acciones que suman componendas ilegales e ilegítimas, en contra de las personas trabajadoras en México, generalmente de las micro y pequeñas

empresas que dan trabajo formal a la mayoría de los y las asalariadas que laboran en nuestro país.

El cambio en las normas de trabajo a que nos referimos tiene su inicio en la modificación al artículo 123 constitucional que fue publicado el 24 de febrero de 2017, reforma que la misma exposición de motivos señala: “Se trata, sin lugar a dudas, de la reforma más importante en la materia desde la promulgación de la Carta Magna de 1917”;¹ el texto también reconoce que el motivo del cambio constitucional tiene por objeto “[...] transformar, a profundidad, tanto los incentivos perversos que subsisten en el marco legal vigente, como los procedimientos y actuaciones de las instituciones del Estado encargadas de impartir justicia laboral...”.

Con el impulso reconocido y avalado por el Constituyente Permanente, y después de grandes esfuerzos y transformaciones —el T-MEC y la ratificación del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— se hicieron reuniones entre juristas de diversas tendencias, representantes sindicales de distintas posiciones, servidoras y servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial, entre otras personalidades² que dio origen a la norma reglamentaria que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 1 de mayo de 2019, y que da lugar a lo que hoy comúnmente se denomina Nuevo Modelo de Justicia Laboral.

1 Cfr. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun_3377545_20160428_1461942277.pdf

2 Así lo reconoce por su parte la Exposición de Motivos de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo, publicada en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* el 22 de diciembre de 2018: “...un grupo plural compuesto por especialistas en derecho del trabajo y seguridad social. Es de mencionar además a las organizaciones, centrales sindicales, cámaras empresariales, abogados de empresa, colectivos de la sociedad civil vinculados al tema. Todos ellos participaron de manera voluntaria con su tiempo, experiencia y conocimientos a fin de elaborar el proyecto de ley que aquí se presenta”. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181222-I.pdf>

Es dentro de esa regulación post constitucional que debemos enfocar el estudio de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo (PDT) siendo estas las autoridades laborales facultadas para asesorar y representar a las y los trabajadores, sus beneficiarias y beneficiarios y sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad en las “cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo” (artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo [LFT]).

Sin embargo, la propia situación derivada de las modificaciones a las facultades que originariamente tenían las PDT, la complejidad en la interpretación de las facultades competenciales no solo en materia de trabajo, sino también de la seguridad social, así como la interacción con nuevas autoridades en las diferentes etapas del proceso prejudicial conciliatorio como en la misma defensa, sitúa a la procuración de justicia laboral en un momento de grandes complejidades, tanto para el cumplimiento de sus fines como para la atención y coadyuvancia en este nuevo modelo de justicia, como procederemos a analizar:

PROCURACIÓN DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

La definición del término **Procuración de la Defensa del Trabajo** se convierte en un problema en sí mismo, ya que evoca la actividad punitiva del Estado como acusador público y a las y los titulares de las procuradurías como encargadas y encargados de las investigaciones y, derivadas de estas, la acusación correspondiente en representación de los intereses colectivos.³

Es por ello que, para efectos del presente estudio, denominaremos como Procuración de la Defensa del Trabajo a la

3 Sobre el tema cfr. Carolina Ortiz Porras, “Procuración de Justicia Laboral, tradición y esperanza”, en *Obra Jurídica Encyclopédica*, tomo Derecho Laboral y de la Seguridad Social, México, ELD-Porrúa, 2012, p. 429 y ss.

actividad que realizan las PDT, siendo estas las autoridades laborales facultadas para asesorar y representar a las personas trabajadoras, sus beneficiarias y beneficiarios y sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad en las “cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo” (artículo 530 LFT).

Aunado a ello es importante destacar que desde la primer LFT que data de 1931, se estableció como atribución de dichas instancias “proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas”, atribución que está vigente.

También resulta esencial considerar que, desde la reforma a la LFT de 2019, se aumentaron las facultades de las PDT con motivo del requisito de conciliación previa al juicio, de tal suerte que se tiene que coadyuvar con los Centros de Conciliación correspondientes para otorgar información y orientación a las y los trabajadores que acudan a ellos, así como auxiliar en las audiencias de conciliación “a las personas que lo soliciten” (fracciones IV y V del citado artículo 530).

En este sentido la Procuración de la Defensa del Trabajo podría entenderse como las acciones realizadas por las PDT para asesorar, mediar o representar a las y los trabajadores, sus beneficiarias y beneficiarios o sindicatos, así como para coadyuvar con los Centros de Conciliación en la orientación de las personas trabajadoras y en el acompañamiento en las audiencias de conciliación a quienes lo soliciten.

Otra premisa que debe conceptualizarse es respecto a la adecuada defensa en materia laboral y se seguridad social. En este sentido se destaca que, a partir de la publicación de la reforma a través de la cual se implementará el nuevo modelo de justicia laboral, se incorporó un cambio sustancial en la forma de procuración de justicia y defensa adecuada de las y los trabajadores, sus beneficiarias y beneficiarios y sindicatos, ya que el legislador involucra en la defensa de los derechos laborales y de seguridad social a la defensoría pública, tal como se

desprende de los artículos 685 bis, 824 y 1005 de la Ley Federal del Trabajo,⁴ así como los diversos 1 y 15, fracción VII de la Ley Federal de Defensoría Pública,⁵ lo que deriva en la prácti-

4 Artículo 685 Bis. Las partes tendrán derecho a que se garantice su debida defensa y representación; en consecuencia, podrán estar asistidos por un apoderado legal quien deberá ser Licenciado en Derecho o abogado titulado con cédula profesional. Cuando el Tribunal advierta que exista una manifiesta y sistemática incapacidad técnica del apoderado legal, prevendrá a la parte afectada para que designe otro, contando con tres días naturales para hacerlo. Los trabajadores o sus beneficiarios tendrán derecho a que les sea asignado un abogado de la **Procuraduría de la Defensa del Trabajo competente o de la Defensoría Pública** que asuma su representación jurídica.

Artículo 824. Al admitir la prueba pericial, el Tribunal designará al perito o peritos oficiales que estime necesarios, sin perjuicio de que las partes puedan acompañarse de un asesor que los auxilie durante el desahogo de dicha prueba.

La parte trabajadora podrá solicitar a la **Defensoría Pública o a la Procuraduría del Trabajo** que le asigne un asesor para que le auxilie en el desahogo de la prueba pericial.

Artículo 1005. Al Procurador de la Defensa del Trabajo, al Defensor Público o al representante del trabajador, se les impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de 125 a 1250 veces la Unidad de Medida y Actualización en los casos siguientes:

I. y II. ...

Por lo que corresponde a servidores públicos, las conductas previstas en este artículo serán consideradas como faltas administrativas graves en términos de lo dispuesto por el capítulo II del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En todos los casos, cuando exista la presunción de actos irregulares, las Autoridades del Trabajo o los Tribunales de manera inmediata deberán hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas procedan conforme a sus atribuciones y facultades.

5 Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y laboral y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece.

Artículo 15. Los servicios de asesoría jurídica se prestarán, preferentemente, a:

I. a IV. ...

tica a competencia concurrente para la defensa de las personas trabajadoras, sus beneficiarias y beneficiarios o sindicatos.

ESCENARIOS DE LAS PROCURADURÍAS DE LA DEFENSA DEL TRABAJO EN EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA LABORAL

Conciliación

Desde la Primer Ley Federal del Trabajo, las procuradurías se encontraban facultadas para “proponer soluciones amistosas a las partes”.⁶

-
- V. Los indígenas;
 - VI. Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios, y
 - VII. Las personas que dispongan los Tribunales federales en materia laboral, en términos de la normatividad aplicable.

6 Los artículos 408 y 411 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 establecían las funciones de las PDT que actualmente se encuentran incluidas en el diverso artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo vigente, tal como se muestra a continuación:

Artículo 408. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene por objeto:

- I. Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con motivo del contrato de trabajo;
- II. Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador;
- III. Cuidar de que la justicia que administran los Tribunales del Trabajo sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos de esta ley para que los acuerdos y resoluciones sean dictados dentro de los plazos legales correspondientes.

Artículo 411. En el desempeño de la misión que se confiere a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, esta podrá proponer a las partes interesadas

En la reforma a la LFT de 2012, con el objeto de hacer más efectiva la conciliación, se incluyó la facultad a las procuradurías de multar a patronas y patrones, así como a sindicatos que no acudieran a las juntas de avenencia:

Artículo 530 Bis. Para el desarrollo de sus funciones, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo podrá citar a los patronos o sindicatos a juntas de avenimiento o conciliatorias, apercibiéndolos que de no comparecer a dichas diligencias, se les impondrá la medida de apremio a que se refiere la fracción I del artículo 731 de esta Ley.

Si el solicitante del servicio es quien no asiste a la junta de avenimiento o conciliatoria, se le tendrá por desistido de su petición sin responsabilidad para la Procuraduría, salvo que acredite que existió causa justificada para no comparecer.

En el mismo sentido de promover la conciliación, fue creada la figura del funcionario conciliador como parte del personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (artículos 876, fracciones II y V y 878). No obstante, no tuvo el efecto deseado, por lo que fueron derogadas tales disposiciones en la reforma actual.

Ahora bien, la función que hasta hoy desempeñan las PDT en la solución amistosa de los conflictos ha sido un importante medio de prevención de juicios laborales y se crea una conexión con las atribuciones de los Centros de Conciliación, tal y como se ha referido.

soluciones amistosas para el arreglo de sus diferencias o conflictos, haciéndose constar en todo caso los resultados obtenidos en actas autorizadas por el funcionario que corresponda.

Nuevas atribuciones de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo en la conciliación previa a juicio, como requisito prejudicial

En la reforma a la LFT publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 1 de mayo, las atribuciones de las PDT se incrementaron, de tal suerte que el nuevo artículo 530 determina:

Artículo 530. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones siguientes:

- I. Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo;
- II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y
- III. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.
- IV. Auxiliar a los Centros de Conciliación, en otorgar información y orientación a los trabajadores que acudan a dichas instancias, y
- V. Auxiliar en las audiencias de conciliación a las personas que lo soliciten.⁷

En este contexto, las PDT desempeñan un papel relevante, pues tienen el deber de continuar brindando los servicios de asesoría, propuesta de soluciones amistosas a las partes y representación jurídica, además de que, con motivo de la reforma laboral, ahora tendrán el deber de auxiliar a los Centros de Conciliación, en otorgar información y orientación a las y los trabajadores

⁷ El destacado es nuestro.

que acudan a dichas instancias y auxiliar en las audiencias de conciliación a las personas que lo soliciten.

Es por ello que, previo a la representación ante los órganos de impartición de justicia, las PDT tendrán las siguientes facultades, en el caso de las y los trabajadores, sus beneficiarias y beneficiarios o sindicatos:

1. Asesoría;
2. Negociación voluntaria asistida (proponer soluciones amistosas y hacerlas constar en actas autorizadas); y
3. Acompañamiento en el nuevo proceso de conciliación previa (684 D, fracción VII).

La defensa jurisdiccional de las PDT en el nuevo modelo de justicia laboral

Para las PDT es fundamental garantizar una debida defensa de los intereses de las y los trabajadores, sus beneficiarias y beneficiarios y sindicatos, pero la complejidad de las normas jurídicas vigentes puede considerarse un obstáculo para lograr dicho objetivo, como es el caso de la división competencial:

Competencia

La distribución de competencia en materia de trabajo ha sido uno de los problemas que a mi parecer tienen mayor incidencia en la falta de acceso a la justicia, ya que es cada vez más compleja e inescrutable.

El artículo 123 de la Constitución de 1917 establecía que cada estado de la República debía legislar en materia laboral, conforme a las disposiciones mínimas que este contenía. En el lapso comprendido desde su promulgación a la aparición de la primer LFT de 1931, se publicaron 24 leyes y códigos de trabajo en el mismo número de estados de la República, lo que generó un problema en la aplicación de las normas laborales

para personas trabajadoras cuyas labores comprendían a varias entidades federativas, tal es el caso de los ferrocarrileros, petroleros y transportistas, entre otros.

El 6 de septiembre de 1929, se publicó en el DOF la modificación a los artículos 73 y 123, estableciendo la materia laboral exclusiva para el Congreso de la Unión; es decir, se “federalizó” la legislación para expedir normas generales de trabajo, pero respetando que su aplicación se realice a través de las autoridades de los estados.

Con la cuarta modificación al 123 publicada en ese mismo órgano el 18 de noviembre de 1942, se adiciona la fracción XXXI en la que se establecen las ramas, las empresas y los territorios que deben ser conocidas por las autoridades federales del trabajo, misma que es ampliada en la séptima modificación en 1962 y de ahí en adelante a partir de 1978. Sobre el particular es destacable que, a la fecha, existen 22 ramas federales, tres tipos de empresa y algunas materias,⁸ pero la competencia de las autoridades para la aplicación de las normas de trabajo sigue siendo federal o local.

También es preciso recordar que en la quinta modificación al artículo 123, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 1960, se introdujo el apartado B para “los trabajadores que presten sus servicios en los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los Territorios Federales”, reformado en 1974, cuando dejaron de existir los territorios federales.

8 La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; velar por el cumplimiento de las obligaciones de las y los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus personas trabajadoras; seguridad e higiene en los centros de trabajo así como el registro de todos los contratos colectivos de trabajo, organizaciones sindicales “y los procesos administrativos relacionados”. Cfr. fracción XXXI c) del artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta ese momento la competencia de las autoridades laborales parecía ser *clara*:

Regla general en el apartado A, competencia local y excepcionalmente federal para legislar en algunas ramas de la industria, tipo de empresas y materias; apartado B, trabajadores al servicio del Estado; pero es a partir de la década de los ochenta que se genera en México la administración paraestatal o descentralizada con una repercusión importante en la distribución de competencias: en 1982 existían más de 1500 organismos de la administración pública descentralizada.⁹ Ante tal embestida y con la incertidumbre de cuál era la legislación correspondiente, en el año de 1996 la Suprema Justicia de la Nación (SCJN) emitió la famosa Jurisprudencia 1/96 que al rubro dice: “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL”.

A partir esa decisión jurisprudencial, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus personas servidoras, se regían por las normas del apartado A del artículo 123 constitucional, lo que ha generado una falta de certeza jurídica en las relaciones laborales de las y los trabajadores de dichos organismos, ya que se aplican *Condiciones de Trabajo* (apartado B), y prestaciones correspondientes a trabajadoras y trabajadores del apartado A. Se trata de una duplicidad altamente complicada de condiciones laborales que, a su vez, se traduce en una duplicidad de jurisdicciones no reguladas, produciendo con ello distorsiones de la norma fundamental.¹⁰ Es importante destacar que el criterio anterior ha sido modificado recientemente por la SCJN.

⁹ Cfr. Carlos Marichal, “Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: Algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo”, en *Antropología, Boletín Oficial del INAH*, México, Nueva Época, 2003, pp. 12-21.

¹⁰ Por lo que respecta al apartado B, en un principio era materia federal de una forma inusual, ya que los estados de la unión no tuvieron facultades explícitas

Por lo que respecta a nuestro tema, se advierte de lo anterior que la delimitación de las competencias entre las PDT es igualmente desarticulada ya que existe solamente una Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), que tiene domicilio en la Ciudad de México así como en 47 ciudades de la República Mexicana y es la autoridad competente para defender a las personas trabajadoras, sus beneficiarias y beneficiarios o sindicatos que lo soliciten, siempre y cuando sean conflictos relativos al apartado A y competencia federal o rama, empresa o materia, de conformidad con las normas aplicables.

Sobra decir que existen por lo menos, 32 PDT locales, así como la Procuraduría Federal de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Competencia concurrente PDT y Defensoría Pública

La reciente reforma da cabida para que la Defensoría Pública participe en materia laboral, tal como se desprende de los artículos 685 bis, 824 y 1005 de la Ley Federal del Trabajo.¹¹

hasta 1983, cuando se especifica la competencia de las entidades y los municipios para regular las relaciones de trabajo con las personas que prestaran sus servicios, situación que se modificó en 1987 para establecer solo la competencia federal y estatal sobre el tema y excluir con ello a los municipios.

La importancia de apuntar tales diferencias se debe al carácter restrictivo del citado apartado B. Los trabajadores al servicio del gobierno en México son quienes sufren un mayor número de limitaciones a sus derechos laborales: los trabajadores de confianza carecen de estabilidad en el empleo; el derecho de huelga está regulado de tal forma que es casi inaplicable en términos reales; la ausencia real de una negociación colectiva de las condiciones de trabajo, entre las más importantes.

11 Artículo 685 Bis. Las partes tendrán derecho a que se garantice su debida defensa y representación; en consecuencia, podrán estar asistidos por un

Para los efectos del presente estudio solo analizaremos las normas aplicables en el ámbito federal, por lo que nos referimos a la Ley Federal de Defensoría Pública 1 y 15, fracción VII.¹² Lo

apoderado legal quien deberá ser Licenciado en Derecho o abogado titulado con cédula profesional. Cuando el Tribunal advierta que exista una manifiesta y sistemática incapacidad técnica del apoderado legal, prevendrá a la parte afectada para que designe otro, contando con tres días naturales para hacerlo. Los trabajadores o sus beneficiarios tendrán derecho a que les sea asignado un abogado de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo competente o de la Defensoría Pública que asuma su representación jurídica.

Artículo 824. Al admitir la prueba pericial, el Tribunal designará al perito o peritos oficiales que estime necesarios, sin perjuicio de que las partes puedan acompañarse de un asesor que los auxilie durante el desahogo de dicha prueba. La parte trabajadora podrá solicitar a la Defensoría Pública o a la Procuraduría del Trabajo que le asigne un asesor para que le auxilie en el desahogo de la prueba pericial.

Artículo 1005. Al Procurador de la Defensa del Trabajo, al Defensor Público o al representante del trabajador, se les impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de 125 a 1250 veces la Unidad de Medida y Actualización en los casos siguientes:

I. y II. ...

Por lo que corresponde a servidores públicos, las conductas previstas en este artículo serán consideradas como faltas administrativas graves en términos de lo dispuesto por el capítulo II del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En todos los casos, cuando exista la presunción de actos irregulares, las Autoridades del Trabajo o los Tribunales de manera inmediata deberán hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas procedan conforme a sus atribuciones y facultades.

12 **Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y laboral y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece.

Artículo 15. Los servicios de asesoría jurídica se prestarán, preferentemente, a:

I. a IV. ...

V. Los indígenas;

VI. Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios, y

anterior implica que, ante un eventual conflicto del trabajo o de la seguridad social, las personas involucradas pueden ser asesoradas, entre otros, por servidores y servidoras de la PROFEDET o de la Defensoría Pública.

La Defensoría Pública presta sus servicios a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, la cual no distingue entre la defensa de una persona trabajadora o de una empleadora, por lo que puede llegarse a una primera conclusión en el sentido de que dicho Instituto podría defender tanto a la persona empleadora como a la trabajadora, marcando como única limitante que no se preste el servicio a ambas partes en un mismo juicio y que conforme a la Ley únicamente se prestara a quien prime- ramente lo haya solicitado.

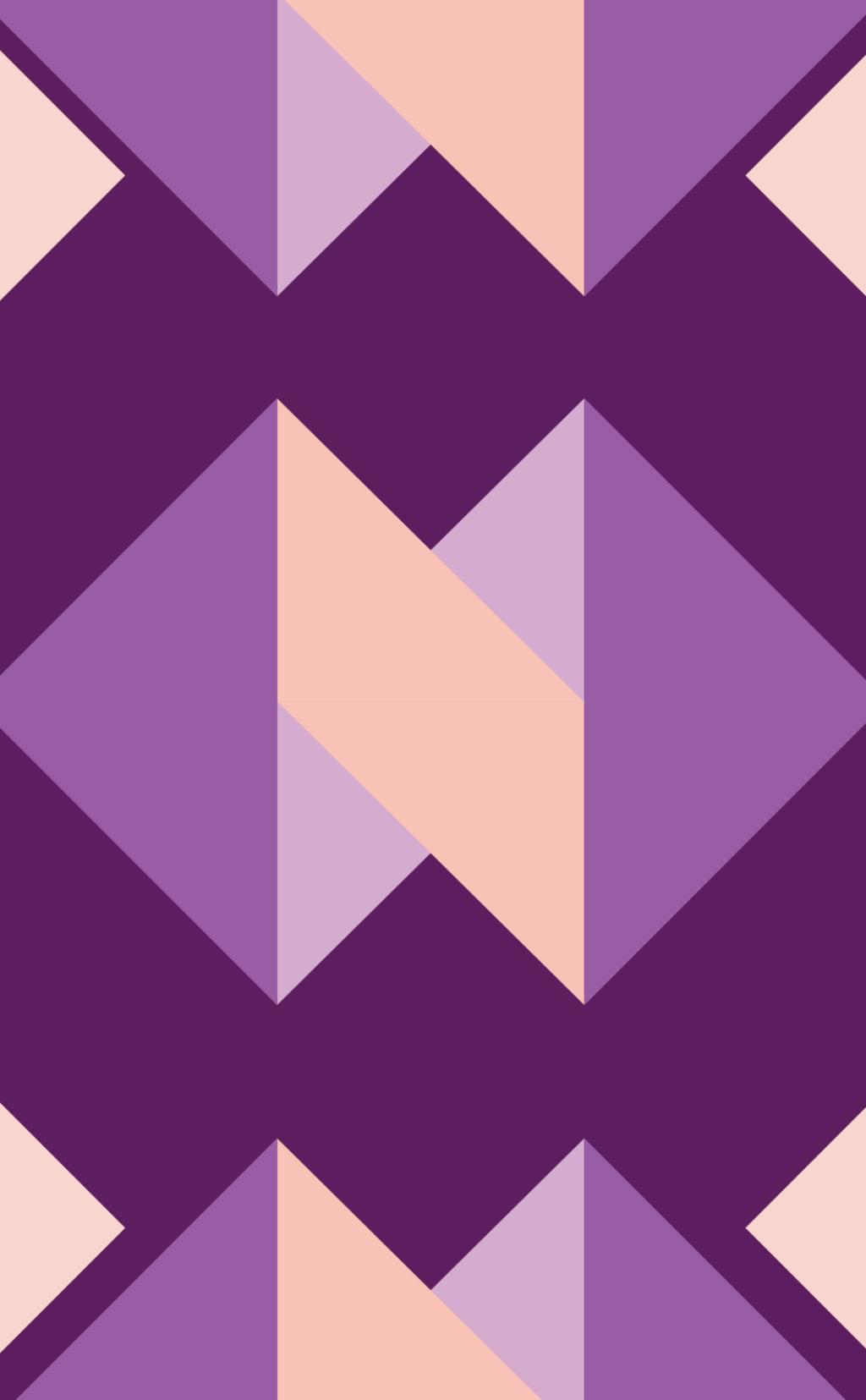
Aún más, desde nuestra óptica, la Defensoría Pública interverdría en el momento de que alguna de las partes requiera representación jurídica, mientras que la PROFEDET, en términos de lo dispuesto en el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo, tiene la facultad de intervenir desde la etapa inicial, es decir, desde la orientación y asesoría, hasta la conciliación y, en su caso, la representación jurídica.

En efecto, el artículo 1 de la Ley Federal de Defensoría dispone, que: “[l]a presente Ley tiene por objeto regular la pres- tación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y laboral y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece”.

De lo anterior, se aprecia que la Defensoría no cuenta con facultades para involucrarse en la conciliación o mediación, de ahí que su participación se encuentra especialmente dirigida a la representación jurídica, asesoría y orientación; sin embargo, en materia de representación puede darse una duplicidad de

VII. Las personas que dispongan los Tribunales federales en materia laboral, en términos de la normatividad aplicable.

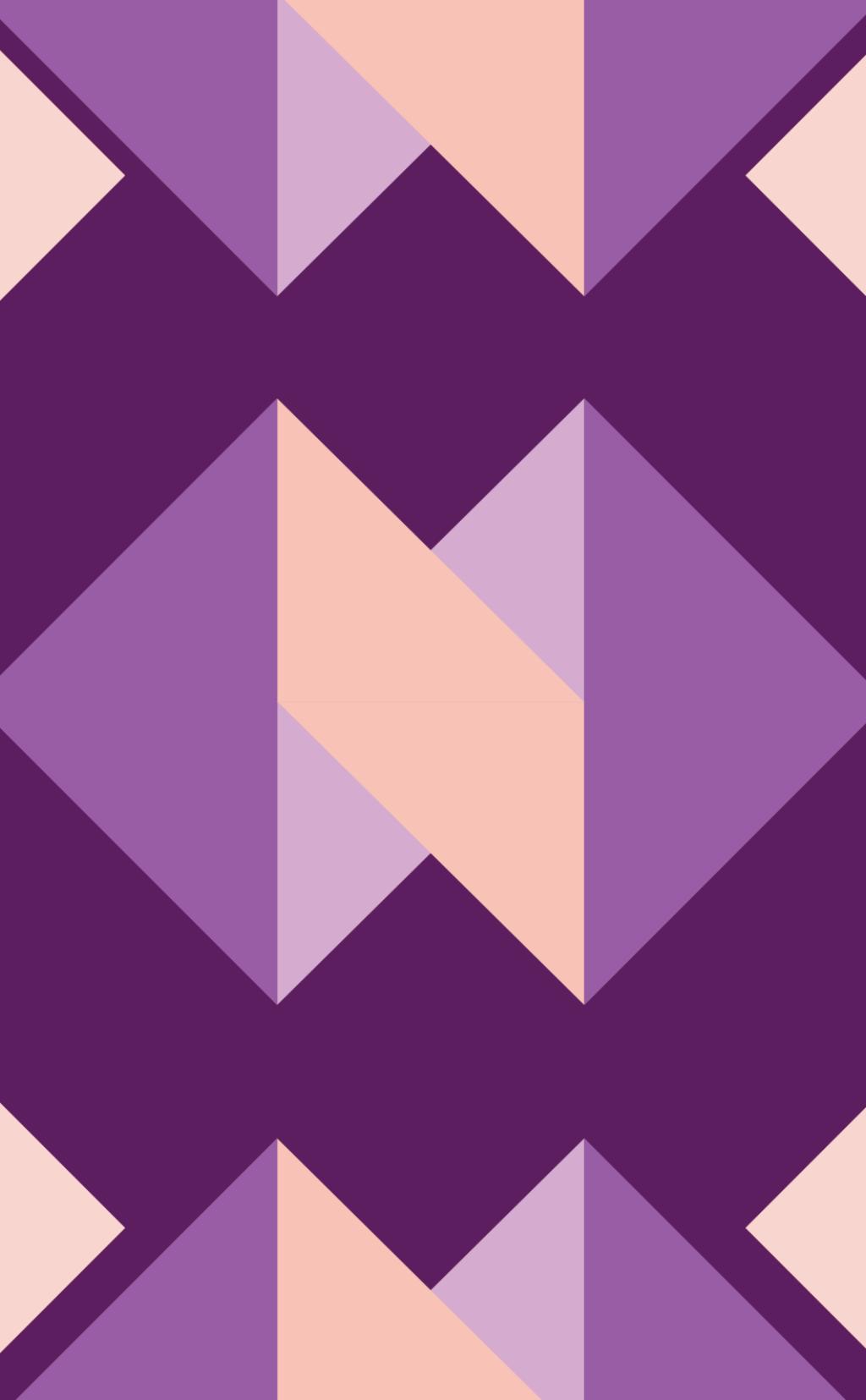
atribuciones entre autoridades diferentes, lo que en el ámbito federal se ha regulado a través de un convenio de colaboración PROFEDET-IFDP, pero no sucede lo mismo en las entidades de la República que ya se encuentran en las primeras dos etapas de implementación de la reforma laboral y que puede mejorar a través de un ajuste en el marco legal de la reforma laboral que permita mayor eficacia en el Nuevo Modelo de Impartición de Justicia en tan importante materia.



II

**Análisis del contenido de
la reforma laboral 2019 y de los
nuevos organismos de mediación
e impartición de justicia**

**Centro Federal de Conciliación y Registro
Laboral y Tribunales Laborales**



Análisis de la reforma laboral 2019 y de los nuevos organismos de mediación e impartición de justicia

**(Centro Federal de Conciliación y Registro
Laboral y tribunales laborales)**

*Rogelio Luna Villarreal
Abogado litigante, especialista en Derecho Laboral*

Rogelio Luna Villarreal es Licenciado en Derecho, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Cuenta con alta experiencia en elaboración de demandas y contestaciones en materia laboral. Seguimiento y desarrollo de audiencias en materia laboral, conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas. Así como Seguimiento de juicios ante Juzgados del Fuero Común y del Fuero Federal. También es especialista en elaboración y presentación de promociones ante las autoridades correspondientes y asesoría a clientes en materia de Derecho del Trabajo.

Históricamente, el derecho del trabajo fue una rama innovadora dentro del sistema de justicia, pues fue la primera en dar protección a uno de los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, a las y los trabajadores. Nuestra actual Ley Federal del Trabajo ha tenido infinidad de reformas a su texto original, pero son las más notables la reforma procesal de 1980, misma que contempló por primera vez las causales del artículo 47; la reforma de 2012, siendo la última del sexenio del entonces presidente Felipe Calderón y que tuvo como uno de sus principales puntos el recorte del pago de los salarios caídos a solo un año más intereses; y la reforma de 2019 con la creación de nuevos tribunales para la impartición de justicia laboral, así como la creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.

El legislador siempre ha velado por los derechos e intereses de la clase trabajadora, por lo que se han llevado a cabo reformas tendientes a terminar con los largos y tediosos procedimientos jurídicos que se sustanciaban ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, es por ello que en la reforma realizada a la Ley Federal del Trabajo en el año 2019 se transformó totalmente el sistema de justicia creando nuevos tribunales competentes en materia del derecho del trabajo, así como el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, y estas instituciones son el objeto del presente artículo.

En primer término, hablaremos sobre el nuevo Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. Su origen viene de

la reforma mencionada en el párrafo anterior, específicamente del Título Trece Bis y los tres capítulos que lo componen, mismos que van del artículo 684-A al 684-U.

Este nuevo título, adicionado por el legislador en la reforma de mayo de 2019, contempla a la instancia conciliatoria previo a que los conflictos entre personas trabajadoras y patronas lleguen ante los tribunales competentes. De acuerdo con el artículo 684-B, personas trabajadoras y patronas deben asistir al centro de conciliación que les corresponda por su domicilio, a solicitar el inicio del procedimiento de conciliación. La solicitud en comento deberá contar con el nombre, CURP, identificación oficial de la parte solicitante y domicilio dentro del lugar de residencia del centro de conciliación que le corresponda; de igual forma deberá contar con el nombre de la persona, sindicato o empresa que será citada para la conciliación prejudicial, el domicilio de la misma y el objeto de la cita a la contraparte. Aquí existe una salvedad para la persona trabajadora, pues si no conoce el nombre de su patrón o patrona, bastará con que señale el domicilio donde prestaba sus servicios.

Como bien se ha mencionado, una parte importante del objetivo de esta reforma es agilizar los procedimientos laborales evitando que sean largos como en el pasado; es por ello que este proceso de conciliación ante el Centro no deberá exceder de los 45 días naturales, por lo que la autoridad conciliatoria tomará las medidas conducentes y pertinentes para que sus actuaciones se ajusten a dicho plazo.

El procedimiento de conciliación estará sujeto a las 14 fracciones contempladas en el artículo 684-E, esto iniciará con la presentación de la solicitud de conciliación ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral o bien al Centro de Conciliación local que le corresponda; dicha solicitud deberá ir firmada por la o el solicitante y se agregarán una copia de su identificación oficial; en el supuesto de tratarse de empresas o sindicatos la solicitud deberá ser firmada por su representante legal. De acuerdo con la fracción segunda, estos centros

de conciliación podrán recibir las solicitudes por comparecencia personal de las y los interesados, por escrito o por vía electrónica mediante el sistema informático que implementen. En tanto, la fracción tercera establece que los centros de conciliación deberán auxiliar a las personas interesadas que lo soliciten para elaborar su petición, deberán también prestar asesoría jurídica gratuita sobre los derechos y plazos de prescripción de los mismos, así como de los procedimientos de conciliación y jurisdiccionales para solucionar los conflictos en materia del trabajo. En tanto, la fracción cuarta dicta que una vez recibida la solicitud, la audiencia se señalará dentro de los 15 días siguientes, en caso de inasistencia por parte del requerido se le aplicará una multa que va entre 50 y 100 veces la unidad de medida y actualización, además por inconforme con todo arreglo conciliatorio. La fracción quinta refiere que una vez que la autoridad conciliatoria reciba la solicitud, deberá asignar un número único y un buzón electrónico a la parte interesada y designará una sala de conciliación, para el supuesto de incompetencia, la autoridad conciliatoria deberá remitir la solicitud al centro de conciliación competente por la vía electrónica dentro de las 24 horas siguientes a que haya recibido la solicitud. Por su parte, la fracción sexta establece que si ambas partes presentan la solicitud, la conciliadora les notificará de inmediato la fecha y hora de la audiencia de conciliación la cual no podrá celebrarse en un plazo mayor a cinco días contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud e incluso podrá celebrarse en el mismo acto. La fracción séptima concede a la persona trabajadora el derecho de ser asistida por una persona de confianza o un licenciado o licenciada en derecho o una persona procuradora de la defensa del trabajo, sin que estas personas profesionales sean consideradas como sus apoderadas en razón de que no se trata de un procedimiento judicial. La fracción octava ya contempla el desarrollo de la audiencia, donde la autoridad conciliadora les requerirá que se identifiquen con algún documento oficial; asignará a la parte

citada un buzón electrónico para recibir las notificaciones del procedimiento de conciliación prejudicial y, hecho esto, hará una propuesta de contenido y alcances de un arreglo conciliatorio, el cual deberá contener una solución justa y equitativa que sea adecuada para terminar la controversia y, en caso de que las partes estén de acuerdo, se celebrará un convenio por escrito, mismo que deberá ser ratificado en el acto y se entregará a las partes una copia; para el caso de que las partes no lleguen a una conciliación, la autoridad conciliadora está obligada a emitir la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria; sin embargo, las partes podrán solicitar que se fije una nueva audiencia de conciliación la cual deberá desarrollarse dentro de los cinco días posteriores a la celebración de la primera audiencia. La fracción novena contempla la inasistencia por causa justificada a la audiencia de conciliación prejudicial, por lo que la audiencia será reagendada y se celebrará dentro de los siguientes cinco días. La fracción décima, contemplados supuestos, el primero es que si solo comparece la o el interesado emitirá la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria, pero si solo comparece la o el citado, el expediente será archivado por falta de interés de la parte solicitante; en ambos casos se reanudarán los plazos de prescripción a partir del día siguiente, dejando a salvo los derechos de la persona trabajadora para solicitar nuevamente la conciliación. La fracción décimo primera contempla el supuesto en el cual la o el notificador no pudo notificar al requerido o requerida a pesar de haberlo intentado, en este caso la autoridad emitirá la Constancia dejando a salvo los derechos de la parte solicitante para promover el juicio ante el tribunal competente. La fracción décimo segunda es una de las más interesantes e importantes, porque protege a la persona trabajadora o a la persona que requiere la conciliación de un proceso de revictimización, ya que si en este procedimiento se manifiesta la existencia de acoso sexual, la autoridad conciliadora deberá tomar las medidas necesarias para que la o el solicitante en

ningún momento se tenga que reunir o deba encarar a la persona a quien se le atribuye estos actos de violencia en su perjuicio, discriminación o cualquier otro acto de violencia, evitando la autoridad conciliadora que ambas partes se reúnan en un mismo espacio. La fracción décimo tercera menciona que para el caso de que las partes hayan celebrado un convenio, adquirirá la condición de cosa juzgada y tendrá la calidad de un título para iniciar acciones ejecutivas sin necesidad de ratificación y las partes podrán promover su cumplimiento mediante el procedimiento de Ejecución de Sentencia que contempla la Ley Federal del Trabajo y ante el tribunal competente. La última fracción del artículo 684-A establece que, una vez que las partes han celebrado el convenio correspondiente, las autoridades conciliadoras estarán obligadas a entregar una copia certificada del mismo a cada una de las partes. Así como se les entregará una copia certificada de las actas donde conste el cumplimiento del convenio. Para el caso de que las partes acuerden un pago en varias exhibiciones, se fijará una pena convencional de no menos del valor del salario diario de la persona trabajadora por cada día de incumplimiento.

Es necesario entender cuál es el procedimiento que se lleva ante esta nueva autoridad del derecho del trabajo, porque de lo contrario, solamente estaríamos atendiendo a su naturaleza jurídica; también es necesario entender las acciones que pueden llevar a cabo las personas trabajadoras, patronas y representantes de sindicato ante esta nueva autoridad.

El capítulo segundo del Título Trece Bis de la Ley Federal del Trabajo contempla a las y los conciliadores que estarán prestando sus servicios para el centro de conciliación, es por ello que considero pertinente y necesario que se mencione en este párrafo cuáles son las facultades con que cuentan los mismos, por lo cual a continuación se citarán las atribuciones y obligaciones, de acuerdo con el artículo 684-F, las o los conciliadores tendrán las siguientes atribuciones y obligaciones: Emitir el citatorio a la audiencia de conciliación; aprobar o desestimar

las causas de justificación para la inasistencia a la audiencia de conciliación, con base en los datos que le sean aportados; comunicar a las partes el objeto, alcance y límites del procedimiento de conciliación; incitará a las partes para que presenten fórmulas de arreglo; evaluará las solicitudes de las y los interesados con el objetivo de determinar la forma más adecuada para llegar a un convenio, sin imponer acuerdos; redactará, revisará y sancionará los acuerdos o convenios a los que lleguen las partes; elaborará el acta en la que se certifique la celebración de audiencias de conciliación y dará fe, en su caso, del pago a la persona trabajadora o el pago de las prestaciones convenidas; expedirá las actas de las audiencias de conciliación a su cargo; autorizará los convenios que celebren las partes y las constancias de no conciliación cuando no exista un acuerdo; asimismo expedirá las copias certificadas de los convenios y las actas de su cumplimiento; cuidará y verificará que en los acuerdos no se vulneren los derechos de las y los trabajadores; vigilará que en los procesos de conciliación en que intervenga, no se afecten derechos de terceros y disposiciones de orden público.

Los requisitos para poder ser persona conciliadora del Centro Federal de Conciliación se encuentran contemplados en el artículo 684-G, de los cuales no haré mayor referencia, pues considero que es innecesario adentrarse a una cuestión administrativa. Lo más destacable como único punto de los requisitos, es que quien aspire a ser persona conciliadora debe tener conocimiento de derechos humanos y de perspectiva de género.

La persona conciliadora, en el desempeño de sus funciones, además de las ya referidas en líneas anteriores, tendrá las siguientes obligaciones: salvaguardar los derechos irrenunciables de la persona trabajadora; observar los principios de conciliación, imparcialidad, neutralidad, flexibilidad, legalidad, equidad, buena fe, información, honestidad y confidencialidad; tratar con la debida equidad y respeto a las y los interesados, procurando que todas las conciliaciones que se realicen concluyan en arreglos satisfactorios para las y los mismos respetando los

derechos de las partes; cumplir con programas de capacitación y actualización para la renovación de la certificación; abstenerse de fungir como testigos, representantes jurídicos o abogados de los asuntos relativos a los mecanismos alternativos en quienes participen posteriormente en juicio; ser proactiva para lograr la conciliación entre las partes, y procurar el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como el trabajo digno y decente.

Aquí podemos observar que la persona conciliadora, además de estar obligada a tutelar y dar seguimiento al procedimiento de conciliación, también se encuentra obligada a respetar los derechos de la persona trabajadora, así como los principios que deben regir todo procedimiento legal buscando siempre que se logre la conciliación entre las partes.

Una atribución con que también cuentan las personas conciliadoras es la fe pública, pues de acuerdo con el artículo 684-I, pueden certificar los instrumentos con que comparezcan las partes a la audiencia, certificará todo lo que ocurra dentro del procedimiento, así como los convenios a que lleguen las partes y las copias de los convenios celebrados por las partes.

Como se puede apreciar, dentro de esta etapa de conciliación prejudicial, la persona conciliadora es una parte y figura jurídica muy importante, ya que es ante ella que se lleva toda esta etapa, la cual ahora es obligatoria previo a poder dar inicio a un procedimiento de demanda ante los nuevos tribunales. El hecho de que la fase conciliatoria sea un procedimiento obligatorio, nos demuestra que se está privilegiando a las salidas alternativas y de una rápida solución a los conflictos laborales, pues en caso de llegar a un acuerdo que sea benéfico para ambas partes, se evitará llegar un juicio, el cual, si bien es cierto ya no puede ser tan largo, puede llevar cierto tiempo, además de un desgaste económico si es que las partes deciden contratar los servicios de una persona profesional del derecho para la resolución de sus conflictos. Un punto muy destacable es que la conciliación ha dejado de ser solo una parte de la audiencia, como

solía serlo dentro del sistema anterior de Justicia que se llevaba ante las juntas de conciliación y arbitraje, pues el hecho de que ahora nos encontremos ante la presencia de una persona profesional encargada de guiar a las partes al buen camino de la conciliación, para que las y los interesados puedan arreglar sus diferencias o controversias de una forma rápida y hasta cierto punto amigable, por ello considero que dar prioridad a la conciliación es uno de los aciertos más oportunos de esta reforma.

Es menester destacar que en este trabajo no nos adentraremos en el proceso de selección de las y los conciliadores, pues lo único que nos interesa es la estructura y las facultades del personal que se encargará de llevar el proceso de conciliación prejudicial.

Atendiendo a la naturaleza jurídica y de conformidad con la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, podemos ver que el Centro Federal es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, mismo que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. Así como con plena autonomía técnica, como presupuestar de decisión y de gestión. El Centro tiene por objeto sustanciar los procedimientos de conciliación que deberán agotar las personas trabajadoras y patronas, tanto en asuntos individuales como colectivos, de acuerdo con la reforma a la Ley Federal del Trabajo del 1 de mayo de 2019.

El centro se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Todos estos principios van enfocados a garantizar una tutela y no vulneración a los derechos del grupo vulnerable que son las y los trabajadores.

De acuerdo con el artículo noveno de la citada Ley Orgánica del Centro de Conciliación, este cuenta con 19 atribuciones mismas que son enlistadas dentro del numeral mencionado, de las cuales solo haremos mención de las que considero más importantes y estas son las siguientes: Realizar en el ámbito

federal en la función conciliatoria individual; realizar en el ámbito federal la función conciliatoria colectiva; llevar el registro de todos los contratos colectivos, contratos-ley, reglamentos de trabajo y de las organizaciones sindicales; auxiliar a los sindicatos o trabajadores y trabajadoras en los procedimientos de elección de sus directivas sindicales; expedir las constancias de no conciliación; expedir las constancias de representatividad; verificar que el contenido de los contratos colectivos de trabajo se haya hecho del conocimiento de las y los trabajadores; hacer pública la información de los sindicatos y brindar a las personas que lo soliciten copia de los documentos que obran en los expedientes registrados, derechos estos en atención al contenido del artículo octavo constitucional; implementar medidas que garanticen un ambiente laboral libre de todo tipo de discriminación, violencia y acoso, sustentabilidad ambiental del propio órgano a sus personas trabajadoras; imponer las multas correspondientes por el incumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley Federal del Trabajo.

En lo que respecta a la administración, el funcionamiento del Centro está integrado por una junta de gobierno y una dirección general.

La junta de gobierno se deberá integrar por la persona titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien será la o el presidente de la misma, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la persona titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como la o el presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la o el presidente del Instituto Nacional Electoral. Debe destacarse que la integración de esta junta de gobierno está conformada por diversas personas titulares de instituciones y autoridades importantes en el ámbito jurídico mexicano.

Dentro del artículo 12 de la Ley Orgánica, se enlistan las diversas atribuciones con que cuenta la junta de gobierno, destacando que todas estas son de carácter administrativo y que

no cuentan con relación al procedimiento de conciliación pre-judicial. Por lo cual no nos adentraremos en el estudio de las mismas.

Por su parte, la Dirección General estará a cargo de una persona Directora General del Centro, misma que será designada de conformidad con la Ley Federal del Trabajo y su cargo durará seis años y solamente podrá ser reelecto por una sola ocasión. Esta persona Directora General no podrá tener otro empleo o comisión con la excepción de aquellos en que actúe en representación del Centro, en docentes, culturales, de beneficencia y no remunerados. Los requisitos para ser Directora o Director General del Centro se encuentran contemplados en el artículo 21 de la Ley Orgánica y sus facultades se encuentran en el artículo 22 de la misma legislación.

La reforma de 2019 trajo consigo un cambio en la denominación del capítulo XII del Título Once, mismo que ahora se denomina “De la competencia de los Tribunales”. Esta es otra de las grandes transformaciones que trajo consigo la reforma laboral, pues se ha eliminado a las juntas de conciliación y arbitraje como órganos tripartitos que conocían de los conflictos en materia laboral, ya que ahora se dan en tribunales ya sean federales o locales, quienes tendrán conocimiento y resolverán los conflictos en materia laboral, destacando que estos tribunales laborales en su totalidad deberían entrar en funciones a partir del 1 de mayo de 2023.

De acuerdo con el contenido del artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo, corresponde a los tribunales del Poder Judicial de la Federación o de los tribunales locales, el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre personas trabajadoras y patronas, así como los que pueda haber entre trabajadoras y trabajadores mismos o bien entre patronas y patrones, siempre que deriven de relaciones de trabajo o bien de hechos que tengan relación con esta cuestión laboral. Del texto del mismo artículo se desprende que las juezas y jueces, y secretarias y secretarios instructores, deberán observar

los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia. Es de observarse que en el texto se ha dejado de lado a las autoridades de las juntas de conciliación y arbitraje, a pesar de que las mismas siguen y seguirán en funcionamiento por lo menos por un año y algunos meses más.

Por su parte el artículo 610, nos dice que durante la tramitación de los juicios y hasta el cierre de la instrucción el juez o jueza que se encuentra a cargo del tribunal deberá estar presente en el desarrollo de las audiencias, quien podrá auxiliarse de una secretaria o secretario instructor para dictar los acuerdos relativos a la etapa escrita del procedimiento hasta antes de la audiencia preliminar, y deberá verificar que las notificaciones personales se encuentren practicadas conforme a derecho. Un punto muy importante a destacar en este apartado es que se obliga a que la jueza o el juez esté presente durante el desarrollo del procedimiento, situación que difiere con la realidad jurídica de los procedimientos celebrados ante las juntas de conciliación y arbitraje, ya que en la práctica las mismas se desarrollaban ante las mecanógrafas o mecanógrafos de la junta y solo daba su punto la persona auxiliar de sala, quien evidentemente no prestaba la debida atención a cada procedimiento por la inmensa carga de trabajo que tienen las juntas actualmente bajo su responsabilidad.

El hecho de que el juez o jueza presencie el procedimiento, hace que la resolución de los conflictos sea apegada a derecho, pues en el procedimiento anterior las resoluciones las emitían los proyectistas de las juntas quienes, en ningún momento, presenciaban el desarrollo del juicio y solamente emitían la resolución con los elementos escritos que se aportaban. Ahora bien, para la validación del laudo dictado por las juntas se necesitaba del voto de las tres partes representadas en la junta, que eran la persona representante de las y los trabajadores como la persona representante de las y los patrones y la persona representante del gobierno quien fungía como presidenta o presidente de la junta.

En ese orden de ideas podemos ver que este cambio en el sistema de justicia laboral resulta benéfico, ahora nos enfrentamos a un sistema judicial en el cual deberán eliminarse los viejos vicios que se han acarreado por años dentro de los procedimientos celebrados en las juntas. Esperamos que en un futuro se cumpla al pie de la letra con esta impartición de justicia en pro de los derechos de las personas trabajadoras.

**Regulación de las relaciones
laborales entre los institutos
electorales, así como los
tribunales electorales (federal
y locales) y sus personas
servidoras públicas**

*Porfirio Marquet Guerrero
Director del Seminario del Derecho del Trabajo
en la Facultad de Derecho de la UNAM*

Porfirio Marquet Guerrero es Licenciado y Doctor en Derecho por la UNAM; realizó estudios de especialización por la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica.

Desde 1969 a la fecha, ha colaborado principalmente en materia de asuntos laborales en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Petróleos Mexicanos, Secretaría del Trabajo Previsión Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Sistema de Transporte Colectivo (METRO), Oficina del Abogado General de la UNAM, Instituto Mexicano del Seguro Social y Senado de la República.

Desde hace más de 40 años es profesor de asignatura definitivo por oposición en la Facultad de Derecho de la UNAM, en las cátedras de Derecho Individual del Trabajo, Derecho Colectivo de Trabajo y Derecho Procesal del Trabajo, así como en la de Seguridad Social.

Ha participado en seminarios, coloquios y mesas redondas, entre otros eventos académicos. Es autor de los libros La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, y Los regímenes de Seguridad Social en México. Ha publicado diversos ensayos y artículos en obras colectivas y revistas especializadas.

Actualmente, además de ser profesor de varias asignaturas de Derecho Laboral y en la Seguridad Social, es Director del Seminario de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Hemos recibido la amable y honrosa invitación del Instituto de Formación y Capacitación del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, para colaborar en la elaboración de la obra colectiva denominada *Alcances de la Reforma Laboral 2019 respecto de las Controversias Laborales competencia de Autoridades Electorales*, en la que se pretende compilar visiones sobre los antecedentes que motivaron la reforma laboral de 2019 y la repercusión de la misma en la normatividad que regula la actividad de las autoridades electorales en materia de controversias laborales, concretamente con el tema Regulación de las relaciones laborales entre los institutos electorales, así como los tribunales electorales (federal y locales) y sus personas servidoras públicas.

Se advierte de inicio que la temática materia de la colaboración personal que se solicita, parece más amplia que la que corresponde al enfoque de la obra colectiva, en el sentido de que la primeramente referida alude en lo general a la regulación de las relaciones laborales electorales, federal y locales, en tanto que la segunda, la obra colectiva, precisa como objetivo determinar el impacto de la reforma laboral de 2019 en la regulación sobre las controversias laborales que surgen en el ámbito electoral, con un enfoque particularmente procesal.

Por lo anterior, con el propósito de compatibilizar los mencionados enfoques, expondremos nuestras reflexiones empezando por abordar la temática más general de las relaciones

laborales en el ámbito de las actividades electorales, para posteriormente exponer nuestra visión del tema más concreto, relativo a las posibles repercusiones de la reforma laboral de 2019 en la regulación de los conflictos de trabajo en el ámbito de las actividades electorales, en particular en el ámbito de la Ciudad de México, específicamente en los aspectos procesales.

Antes de entrar en la temática de este ensayo, es pertinente señalar que la regulación jurídica de las relaciones de trabajo en el ámbito de las actividades electorales, doctrinalmente se considera como una parte de lo que en México se denomina comúnmente en la actualidad, como *Derecho del Trabajo Burocrático*, el que a su vez, para un sector de la doctrina laborista, es parte del *Derecho del Trabajo*, disciplina considerada autónoma dentro del orden jurídico nacional desde 1917, en que fue materia explícita de una regulación constitucional en el artículo 123; o bien, aun suponiendo que se considere, como lo sostienen algunas personas laboralistas, que el desarrollo que ha experimentado el *derecho del trabajo burocrático* en los últimos años permitiría considerarlo como autónomo incluso del propio *Derecho del Trabajo*. Sin duda inicialmente es producto del efecto expansivo de este, al haberse sustraído la normatividad respectiva del ámbito del Derecho Administrativo, del cual se le consideró parte durante muchos años por las y los autores clásicos de esa disciplina jurídica.¹ Por otra parte, desde el siglo pasado las disciplinas clásicas del orden jurídico nacional han experimentado una tendencia a la especialización, la que en relación al *Derecho del Trabajo* propició el desprendimiento del *Derecho del Trabajo Burocrático*, pero este a su vez ha generado el surgimiento de *regímenes laborales burocráticos*

1 Cfr. Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo I, 15.ª ed., Porrúa, México, 1998. En esta edición se adicionó el capítulo LV, referido a “La situación laboral de los servidores públicos”, pp. 613 y ss. Cfr. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, “El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”, *Ensayos Temáticos*, México, Secretaría de Gobernación, 2013.

especiales, como ha sido el caso del aplicable al trabajo en el sector financiero del Estado mexicano, también al aplicable al trabajo relacionado con las actividades electorales, tanto en el ámbito federal como en el de cada una de las entidades federativas en el contexto del sistema federal de gobierno del Estado mexicano, previsto por la propia Constitución.²

Algunas personas laboralistas opinan que lo que ahora se conoce como *Derecho del Trabajo*, surge a partir de los acontecimientos económicos, sociales, políticos e incluso jurídicos que caracterizaron lo que se conoce como la Revolución industrial, que algunas personas ubican en el año de 1760, y que históricamente se considera como el fin de la Edad Media y el principio de la Edad Moderna; particularmente el tránsito de una economía cerrada y de productividad artesanal de pequeña escala desarrollada en unidades económicas conocidas como pequeños talleres, a una economía abierta y de productividad industrial, en base a la elaboración de importantes inventos concretados en maquinaria, herramientas e instrumentos de trabajo, que permitieron la masificación y *proletarización* de la mano de obra en enormes fábricas y talleres, en los que participaban cientos o miles de trabajadoras y trabajadores bajo las órdenes de la persona empresaria, poseedora de los bienes de capital, del espacio de trabajo, la maquinaria, los instrumentos de trabajo y la materia prima.³ Desde el punto de vista jurídico, la prevalencia en esa época del Derecho Civil propició que bajo el clásico principio de la *autonomía de la voluntad* en materia de obligaciones y contratos, se impusiera el interés patronal

2 Cfr. María Ascensión Morales Ramírez, y otros, *Régimen laboral de los servidores públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tirant lo Blanch, 2021. En especial puede consultarse el capítulo X “Régimenes laborales especiales de los servidores públicos”, inciso X.3.4., Instituto Nacional Electoral, pp. 277 y ss.

3 Cfr. Néstor de Buen Lozano, *Derecho del trabajo*, tomo primero, México, Porrúa, 1974. En particular en el capítulo IX, inciso 53, pp. 140 y ss. Se alude en detalle a estos antecedentes.

en razón de una evidente diferencia entre las capacidades negociadoras de las personas empresarias, poseedoras del poder económico, frente a las y los trabajadores, poseedores solo de su propia fuerza de trabajo, pero además limitados y condicionados por estados de necesidad económica que los obligaban a aceptar las condiciones de trabajo impuestas por las personas empleadoras, lo que básicamente condujo a la práctica de jornadas excesivas, remuneraciones precarias y condiciones de trabajo peligrosas e insalubres que propiciaban la proliferación de accidentes y enfermedades, generadoras a su vez de incapacidades y muertes de numerosas personas trabajadoras, que las colocaban en situaciones de indefensión económica a nivel personal y familiar.

Principalmente en la segunda mitad del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX se desarrollaron acontecimientos sociales, en especial mediante la organización colectiva de las y los trabajadores, el surgimiento de los sindicatos y su gradual reconocimiento por los gobiernos, ya sea por convicción, por convencimiento o por conveniencias electorales, que permitieron el tránsito de las etapas de prohibición y represión, a las de tolerancia y reconocimiento político y jurídico, que en México se expresó contundentemente mediante la expedición en 1917 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su inclusión en ella del artículo 123, dedicado en exclusiva al trabajo y a la previsión social.

El reconocimiento formal de los derechos laborales en México en la Constitución de 1917, no incluyó expresamente a las personas servidoras públicas en general, en todos los niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, lo que generó en el ámbito doctrinal una polémica sobre los alcances del artículo 123 constitucional en ese aspecto, la que se inclinó entonces por su exclusión a través de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese sentido.

La inicial legislación reglamentaria, entre 1917 y 1928 a través de las leyes expedidas por las legislaturas de las entidades

federativas, se manifestó en tres sentidos: las que reconocieron como trabajadoras y trabajadores a las personas servidoras públicas, las que las excluyeron y las que las ignoraron. Posteriormente, la primera Ley Federal del Trabajo expedida en 1931, consecuencia de la reforma constitucional de 1929 que federalizó la facultad legislativa en la materia, determinó en su artículo 2º excluir expresamente de la normatividad laboral a los y las servidores públicos, bajo el criterio de considerarlos como sujetos de una relación de naturaleza netamente administrativa.⁴ Sin embargo, la exclusión generalizada de la normatividad laboral de las personas que desarrollaban actividades inherentes a los servicios públicos, provocó polémicas doctrinales, en atención a que no todas estas personas al realizar sus tareas ejercían actos de poder, sino que muchas realizaban actividades operativas y sujetas a instrucciones precisas, que implicaban claramente la concurrencia del factor *subordinación*, característico de las relaciones laborales materia del citado artículo 123 constitucional; esto condujo a situaciones de inequidad en especial respecto de ese segmento de personas. Es pertinente señalar que la principal afectación en perjuicio de las personas antes mencionadas, se refería a la absoluta inestabilidad en el cargo, derivada del criterio de sostener el carácter discrecional de la facultad de la persona titular de cada poder, en especial del Ejecutivo, para nombrar a las personas y removerlas libremente de sus respectivos puestos.

Lo antes reseñado explica el hecho de que en 1934, no obstante los criterios excluyentes e indiscriminados ya comentados que prevalecían en esa época, el entonces Presidente de la República, el General Abelardo L. Rodríguez, emitiera el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en cuyo contenido, entre otros aspectos, se admitió expresamente que el Ejecutivo Federal *abdicara* de su facultad

4 Cfr. Felipe Remolina Roqueñí, *El artículo 123 constitucional*, México, IMSS, 2000, pp. 25-158.

discrecional para remover a cualquier persona de los puestos de la Administración Pública Federal y establecía un régimen interno con normas sobre admisión y separación solo por causa justificada. Es importante destacar que dicho Acuerdo limitó su vigencia y aplicación solo al ámbito del Poder Ejecutivo Federal y únicamente hasta el 30 de noviembre de 1934, fecha en la que su titular concluía en el cargo, límites que implicaban respeto a la autonomía de los otros poderes e incluso a la persona sucesora en el cargo.⁵ Posteriormente, se expedieron los Estatutos Jurídicos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en 1938 y en 1941, aprobados por el Congreso de la Unión, que determinaron su vigencia temporal indefinida, extendieron su aplicación a los tres poderes federales y reiteraron los principales derechos y prestaciones de características eminentemente laborales. En diciembre de 1960 se adicionan al artículo 123 constitucional 14 nuevas fracciones que conformaron el apartado B, estas contenían el reconocimiento de los derechos no solo laborales individuales y colectivos, sino también los de seguridad social, en beneficio de las personas reconocidas como *trabajadoras al servicio del Estado*, sin perjuicio de que en la fracción XIV se mantiene la exclusión de las personas que ocuparen puestos de confianza, identificados con quienes en su actividad ejercen funciones de poder público, a quienes, sin embargo, se hacen extensivos del beneficios de la seguridad social. Es importante precisar que el ámbito de aplicación subjetivo del agregado constitucional mencionado, se refirió específicamente a los Poderes de la Unión y del entonces Distrito Federal y sus personas trabajadoras, lo que se ha interpretado como una exclusión tácita de otras entidades públicas, como las paraestatales federales y las entidades

5 Cfr. Porfirio Marquet Guerrero, "Principales aspectos procesales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", en *El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, México, Secretaría de Gobernación, 2013, pp. 305 y ss.

federativas, incluido el Gobierno de la Ciudad de México a partir de la reforma que lo reconoció como entidad federativa, sin perjuicio de que aún se encuentra en una situación de transición al respecto.

En 1963 se expide y entra en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresamente declarada como reglamentaria del artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su ámbito de aplicación personal debe ser el mismo, sin perjuicio de la compleja polémica relacionada con el texto del artículo 1º de la ley citada, que pretende extender su aplicación en lo general a los organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Como se ha comentado antes, la tendencia general de especialización normativa ha propiciado el surgimiento y desarrollo de *regímenes laborales especiales* relacionados con actividades de carácter público, que no se rigen, por lo menos cabalmente, por el regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ordenamiento considerado como el básico y general en el *Derecho del Trabajo Burocrático*, pero acotado a los Poderes de la Unión y a sus personas trabajadoras.

Entre los *regímenes laborales especiales* antes aludidos, doctrinalmente considerados como *burocráticos*, se pueden citar los aplicables a las y los trabajadores públicos al servicio de los gobiernos de las entidades federativas y municipios; a quienes laboran para las entidades del sistema bancario mexicano perteneciente a la Administración Pública Federal; a quienes laboran para las universidades e instituciones públicas que imparten educación superior y las que son autónomas por ley; así como a las y los que laboran para las entidades avocadas a las actividades electorales en general. Por lo que se refiere a algunos otros organismos constitucionales autónomos, cabe comentar que en los ordenamientos que los rigen, se incluyen disposiciones que adoptan algunas modalidades laborales de características específicas, que serían materia de análisis particular. El tema que

se comenta se complica aún más, en atención a que algunos de los referidos *regímenes laborales burocráticos especiales* determinan la supletoriedad de diversos ordenamientos laborales, como la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyas consecuencias generan problemas de interpretación en los casos concretos.

Es pertinente comentar que desde el punto de vista jurídico, el principal argumento para sustentar el surgimiento de un *régimen laboral burocrático especial*, se refiere a los casos en los que existe una norma constitucional expresa que así lo determina, como acontece por lo dispuesto en los artículos 3º, fracción VII, 115, fracción VIII, segundo párrafo, 116, fracción VI y 123, apartado B, fracción XIII Bis, referidos a los regímenes mencionados en el párrafo anterior.

Por lo que se refiere a las entidades públicas que realizan actividades electorales, los fundamentos constitucionales expresos se ubican en el artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo, así como el artículo 99, fracciones VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el primero de los preceptos mencionados establece en su parte conducente que:

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

Por otra parte, el segundo numeral citado en las fracciones referidas, determina que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de lo dispuesto por la propia Constitución y por la ley, tanto los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus personas servidoras, como los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidoras y servidores. La importancia que para la democracia como forma de Estado y de Gobierno tiene la actividad

electoral, justifica el atributo de *autonomía* que el orden jurídico le ha otorgado a las entidades encargadas de llevarla a cabo, la cual ha trascendido a las relaciones de trabajo no solo en los aspectos sustantivos, sino también en los orgánicos e incluso en los adjetivos o procesales.

Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, la *autonomía normativa* se manifiesta en la expedición del *Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa*, al cual remite expresamente el texto constitucional y en cuyo contenido se advierte la influencia de ordenamientos laborales, tales como la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Es de particular importancia señalar que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 del citado Estatuto, las personas servidoras del Instituto Nacional Electoral serán consideradas de confianza, precisando que en tal carácter quedarán sujetas al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, lo que se ha interpretado en el sentido de que solo disfrutarán de las medidas de protección al salario⁶ y gozarán de los beneficios de la seguridad social, criterio que a su vez ha derivado en la exclusión del derecho de estas personas trabajadoras a la estabilidad en el empleo.

Por otra parte, se trata de un vasto ordenamiento que debe ser aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y que, en congruencia con lo antes comentado, contiene la regulación de las condiciones generales de trabajo para las personas servidoras del propio Instituto, tales como

6 Es importante comentar que de acuerdo a los criterios expuestos al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las medidas de protección al salario permiten a las y los trabajadores públicos de confianza el disfrute de la generalidad de los derechos laborales, en especial los de contenido económico, salvo los derivados del principio de la estabilidad en el empleo.

los salarios, la jornada de trabajo, los horarios, el control de asistencia, las vacaciones, los días de descanso, las prestaciones económicas y sociales, las normas en materia de seguridad, higiene, medio ambiente laboral y los riesgos de trabajo; regula también específicamente las condiciones de trabajo de las personas de la rama administrativa, incluyendo aspectos inspirados en la legislación de Servicio Profesional de Carrera, tales como reglas especiales de reclutamiento, selección, ingreso, temporalidad, ascensos, eventos de capacitación, evaluación del desempeño, incentivos y reglas de separación administrativa.

A semejanza del contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se advierte que los derechos y las prestaciones individuales de las personas servidoras públicas reguladas en el Estatuto que se comenta, son más amplias y favorables que las previstas en la Ley Federal del Trabajo para las y los trabajadores en general, en tanto que la restricción a los derechos colectivos deriva de considerarlas como de confianza.

El Estatuto en cuestión, se refiere a la regulación de las relaciones laborales de los organismos públicos locales electorales, que en su artículo 474 determina que dichas relaciones se rijan por leyes locales que expidan las autoridades de las entidades federativas.

La ocurrencia indeseable pero inevitable de conflictos laborales entre las personas trabajadoras y las entidades públicas electorales, requiere de normas que regulen la integración, estructura y funcionamiento de instancias encargadas de su trámite y resolución, así como de procedimientos que permitan el cumplimiento de las garantías procesales fundamentales. Respecto de las instancias competentes para la tramitación y resolución de los conflictos laborales, el artículo 99 de la Constitución federal determina en sus fracciones VI y VII, que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver en forma definitiva e inatacable, los conflictos laborales tanto entre el Tribunal y sus personas servidoras

como entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidoras y servidores. La regulación del procedimiento respectivo en el ámbito federal, está prevista en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La determinación ya comentada, de que las relaciones laborales aplicables a los organismos públicos locales electorales se rija por leyes locales, propicia que la normatividad laboral procesal correspondiente se regule por medio de leyes también locales, lo que explica que en el caso de la Ciudad de México, como entidad federativa, los procedimientos laborales respectivos estén regulados en la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, particularmente en su Libro Tercero, Título Primero, que comprende los artículos 126 al 174.

El contenido de este ordenamiento se puede resumir en los términos siguientes: cualquier persona servidora pública del Instituto o del Tribunal, ambas entidades de la Ciudad de México, podrán demandar cuando consideren afectados sus derechos laborales, no obstante su carácter de confianza, ya que el artículo 126 determina la facultad de la entidad empleadora para no reinstalar a la persona demandante, mediante el pago de una indemnización consistente en tres meses de salario, 20 días por año de servicios y prima de antigüedad en los términos previstos por la Ley Federal del Trabajo y, por otra parte, esta regulación implica un mayor beneficio para la parte trabajadora pública de confianza, en contraste con lo previsto por el Derecho del Trabajo Burocrático Federal General, según el cual estas personas no tienen ningún derecho derivado de su separación injustificada. La tramitación del procedimiento laboral corresponde a la Magistratura electoral, cuando la parte demandada sea el Instituto, y a la Comisión cuando lo sea el Tribunal, en tanto que la resolución definitiva corresponderá al Pleno del Tribunal.

Las reglas procesales generales contenidas en el ordenamiento que se comenta, son similares a las previstas en la Ley Federal del Trabajo en la versión anterior a las reformas de

2012 y de 2019, particularmente en materia de personalidad, gratuitad, litisconsorcio, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la demanda de la persona trabajadora, economía, concentración, informalidad, sencillez, días y horas hábiles, incidentes, medios de apremio, plazos, términos, prescripción, continuidad, caducidad, determinación de la carga de la prueba, reglas en materia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, correcciones disciplinarias, instancia de parte interesada, así como preponderancia de la oralidad.

Respecto de las etapas del procedimiento especial laboral electoral, son similares a las previstas en el procedimiento ordinario de la Ley Federal del Trabajo en la versión anterior a las reformas de 2012 y de 2019, esto es, la presentación de la demanda, el acuerdo de admisión a trámite, la notificación a las partes, la celebración de la audiencia de conciliación, demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, la audiencia y diligencias de desahogo de pruebas, los alegatos de las partes, el acuerdo de cierre de instrucción, la elaboración del proyecto de resolución definitiva por la Secretaría Técnica o la de Estudio y Cuenta y el envío al Pleno del Tribunal para que este, en reunión privada, emita la resolución definitiva con lo que concluye el procedimiento que se comenta.

El 24 de febrero de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Reformas constitucionales en Materia de Justicia Laboral, principalmente al artículo 123, apartado A, por medio del cual se determinaron, además, importantes modificaciones en materia de libertad sindical y negociación colectiva. En materia de justicia laboral, se determinó sustituir a las Juntas de Conciliación y Arbitraje de integración tripartita, por tribunales adscritos a los poderes judiciales de la federación y de las entidades federativas, pero no se incluyó ningún aspecto relativo a instituciones procesales, no obstante lo cual, la reforma laboral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de mayo de 2019, principalmente a la Ley Federal del Trabajo, modificó la regulación de los procedimientos

laborales, incluyendo el ordinario, cuya versión anterior ya mencionada, era similar a la regulación contenida para el procedimiento laboral especial electoral de la Ciudad de México, el cual se ha comentado con anterioridad.

Por lo expuesto, se estima que dichas reformas, en términos generales, no impactarán en cambios respecto del procedimiento materia de este ensayo, ya que la determinación de la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo solo aplica cuando la normatividad de aplicación directa presenta omisiones evidentes, lo que no ocurre en la especie, toda vez que la legislación laboral procesal electoral aludida es particularmente minuciosa y el margen de aplicación supletoria es muy limitado.

BIBLIOGRAFÍA

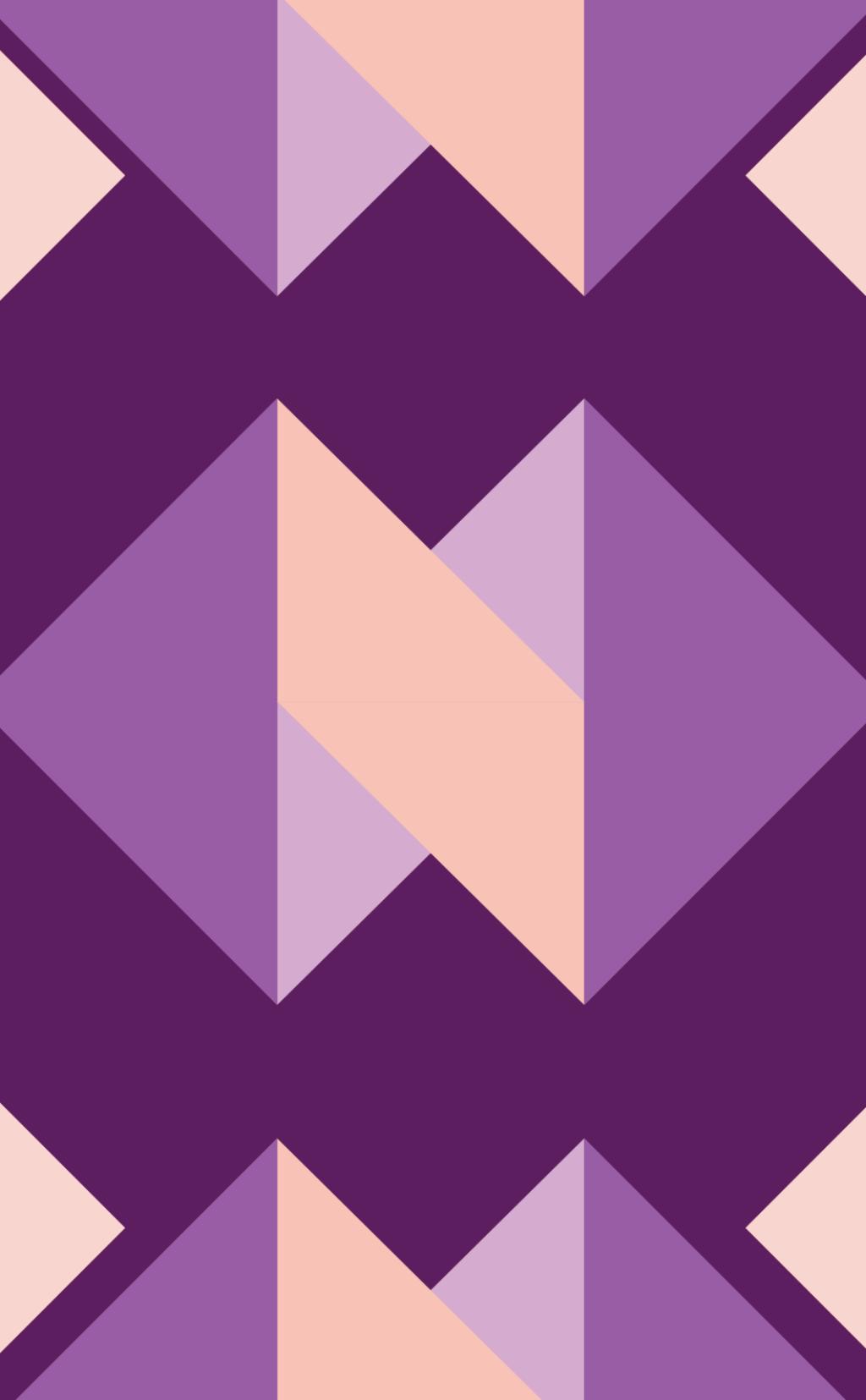
- De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo*, tomo primero, México, Porrúa, 1974.
- De la Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 15^a ed., México, Porrúa, 1998.
- Marquet Guerrero, Porfirio, “Principales aspectos procesales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, en *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, México, Secretaría de Gobernación, 2013.
- Morales Ramírez, María Ascensión, et al., *Régimen Laboral de los Servidores Públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Tirant lo Blanch, 2021.
- Remolina Roqueñí, Felipe, *El artículo 123 constitucional*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 2000.
- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, “El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”, México, Secretaría de Gobernación, 2013.

Fuentes normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.
- Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.
- Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III

**Regulación de las relaciones
laborales entre los institutos
electorales, así como los tribunales
electorales (federal y locales)
y sus personas servidoras públicas**



**Regulación de las relaciones
laborales entre los institutos
electorales, así como los
tribunales electorales (federal
y locales) y sus personas
servidoras públicas**

*Gabriel Mendoza Elvira
Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral*

*Sergio Dávila Calderón
Director de Asuntos Laborales en la
Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral*

Gabriel Mendoza Elvira es Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana; cuenta con estudios de maestría en Derecho Administrativo y de la regulación en la misma institución.

En 1997 ingresó a la Sala Superior del TEPJF en la que ha desempeñado cargos como: Subsecretario General de Acuerdos, Coordinador de Jurisprudencia y Estadística Judicial, integrante de la Visitaduría Judicial y Secretario de Estudio y Cuenta.

El Consejo General lo designó director jurídico del Instituto Nacional Electoral a partir del 1 de febrero de 2015.

Fue profesor titular de Derecho Público en el ITAM y de Derecho Procesal Electoral en la división de estudios de posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha impartido cursos y conferencias en material electoral; ha realizado diversos estudios de actualización en instituciones nacionales e internacionales. Publicó diversas monografías relacionadas con temas electorales y constitucionales en libros y revistas especializadas.

Sergio Dávila Calderón es Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, donde también cursó la maestría en Derecho con Orientación en Derecho Constitucional y Amparo.

Cuenta con la Especialidad en Justicia Electoral que cursó en el TEPJF. Fue Secretario de Juzgado de Distrito en Materia Penal en el Consejo de la Judicatura Federal. Se desempeñó también como Secretario de Estudio y Cuenta en el TEPJF.

Actualmente funge como Director de Asuntos Laborales en la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral.

Cursó el máster “La protección Constitucional y en el Sistema Interamericano de los Derechos” de la Universidad Complutense de Madrid – UNAM, 2014.

Ha participado en varios cursos y publicaciones especializadas en el tema electoral

I. REFORMA LABORAL DE 2019

Abordar la política laboral de 2019 en México es un tema trascendente, en especial cuando se trata de reformas en las que se establecieron reglas explícitas para resolver los conflictos laborales, cuyo origen es posible analizar, al menos, desde dos puntos de vista.

El primero, en una visión externa en la que México no puede ser ajeno al contexto mundial, ni incumplir compromisos internacionales como el acordado el 30 de septiembre de 2018, con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá,¹ en la Cumbre de Líderes del G-20 celebrada en Argentina en la que se promovieron políticas para impulsar la protección social y formalizar los mercados laborales para hacerlos más equitativos e inclusivos.

El segundo, en una visión interna, cuando surge como respuesta al sistema de actuación y resolución que se presentaba en las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto en el ámbito federal como en el local, en las que implementan modernos y ágiles juicios orales, con el fin de que el acceso a la justicia, como derecho fundamental, sea una realidad sustantiva en favor de las y los trabajadores, así como de quienes actúan como patrones.

¹ T-MEC firmado el 30 de noviembre de 2018.

Así, la reforma laboral en México inicia con las modificaciones y adiciones a los artículos 107, fracción V, inciso d) y 123 apartado A, fracciones XVIII, XIX, XX, XXI, XXII Bis, XXII, inciso b), XXXI, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) y se concretó con la reforma a la Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de mayo de 2019, de las que se destacan los siguientes ejes principales:

Justicia expedita e imparcial: Sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales y federales, por tribunales laborales que dependen del Poder Judicial de la Federación. Se privilegia la conciliación excluida del proceso jurisdiccional con excepción de los casos de discriminación, acoso y violencia y se asume el compromiso de resolver los juicios en un plazo máximo de 6 meses.

Democracia sindical: Se contempla el voto personal, libre, secreto y directo para elegir dirigentes sindicales, aprobar contratos colectivos iniciales, así como sus revisiones, y legitimar los pactos colectivos existentes.

Conciliación: Se estable el Organismo Federal de Registro Laboral y Centro de Conciliación y Locales, como instancia conciliatoria obligatoria.

Los tres ejes son, sin duda, una pieza fundamental en el progreso de las relaciones laborales en nuestro país, donde la impartición de justicia es un aspecto clave en la implementación de esta reforma en la que la materia electoral no puede ser ajena, sobre todo, cuando sabemos que las relaciones laborales en los organismos locales y el federal, parten de un régimen especial en el que se salvaguarda la protección de los principios y derechos humanos laborales.

II. RELACIONES LABORALES EN MATERIA ELECTORAL

Los institutos electorales y tribunales electorales, en el ámbito federal y local, han desarrollado una regulación interna propia en el ejercicio de sus respectivas facultades constitucionales y, con ello, han podido determinar los alcances de su autonomía.

Conforme lo que establece el artículo 123 de la Constitución, se deben de distinguir dos clases de trabajadores y trabajadoras, a saber, los que se ubican en el apartado A, como es el caso de los obreros y obreras, jornaleros y jornaleras, empleados y personas empleadas domésticas, artesanos y artesanas, universitarios y universitarias, y, de una manera general, a toda persona que preste un servicio a otra en el campo de la producción económica; y, los que integran el apartado B, referente a las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores y servidoras, es decir, entre los Poderes de la Unión y el Gobierno de la Ciudad de México con sus trabajadores y trabajadoras, excepto aquellos y aquellas que por su naturaleza son regidos por leyes especiales.

Dentro del apartado B están las controversias laborales suscitadas entre los Poderes de la Unión y el Gobierno de la Ciudad de México, por una parte, y sus servidores por la otra, así como entre las y los servidores del Poder Judicial Federal, que son resueltos, respectivamente por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como por el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus respectivos ámbitos de competencia.

Sin embargo, el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, párrafos primero y segundo, de la Constitución, dispone lo concerniente a las relaciones laborales del Instituto Nacional Electoral (INE) con sus trabajadores y trabajadoras y prevé el ordenamiento que regulará la organización y funcionamiento de los órganos de este, las relaciones de mando entre estos, así como la relación con los organismos públicos locales (OPL).

El mismo precepto constitucional, en el apartado D, prevé que el INE regulará la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, el cual comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de las y los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y de los OPL de las entidades federativas en materia electoral.

Por tal razón, es posible advertir que el legislador estableció un régimen laboral especial en el INE, previendo así una reserva legal para que las relaciones de trabajo de dicho Instituto y sus servidoras y servidores públicos sean conducidas de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa (Estatuto).

El artículo 116, párrafo segundo, fracción VI de la Constitución establece que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Lo anterior es de especial relevancia ya que, en el caso de las condiciones generales de trabajo de dichos órganos, la determinación de diversos derechos y obligaciones de su personal contribuye directamente a incentivar su imparcialidad, consolidar su autonomía y garantizar el correcto funcionamiento de la materia electoral en México.

En este orden de ideas, resulta indispensable mencionar que las relaciones de estos con los institutos y los tribunales electorales, por la naturaleza de las funciones que desempeñan, encuentran una protección que se restringe al salario y a los beneficios de seguridad social, en aras del interés colectivo al que se encuentra sujeto su desempeño, por ser trabajadoras y trabajadores con un mayor grado de responsabilidad en atención a la tarea que desempeñan.

Es decir, por mandato constitucional y legal, los organismos electorales, por ejemplo el INE, cuentan con autonomía para

autodeterminar la forma en que se desarrollarán sus relaciones y/o condiciones laborales, en lo que se encuentra circunscrita la manera en que tutela y protege los derechos humanos a la salud y al trabajo de su personal.

Lo anterior pone de manifiesto un régimen laboral específico para las y los servidores del INE, tanto en lo relativo al orden sustantivo como adjetivo, toda vez que las relaciones de trabajo entre los organismos electorales y sus servidores y servidoras no están regidas directamente por ninguno de los apartados del artículo 123 de la Constitución.²

Sin embargo, en términos generales, dada la relevancia que ha asumido el respeto a los derechos humanos de las y los trabajadores en esta materia, la normativa que rige las relaciones laborales de las y los servidores públicos de los institutos y tribunales electorales, suele tener un catálogo general de derechos y una serie de prestaciones adicionales con base en el presupuesto disponible, tales como: la obtención del nombramiento, la prima vacacional, el seguro social, licencias de paternidad y maternidad, aguinaldo, contar con un entorno laboral libre de violencia, o bien, algunas otras prestaciones económicas y sociales adicionales como: vales, días con goce de sueldo, ayuda de despensa, ayuda de gastos funerarios, ayuda por incapacidad médica permanente, vestuario, estímulos por el día de la madre y por el día del padre, o estímulos por antigüedad, por jubilación, licencia prejubilatoria, pago por riesgo, prima quinquenal, becas, celebraciones y las demás que sean aprobadas.

Por otra parte, temas como el salario o las compensaciones se concretan desde puntos diversos pues, en el caso del INE, depende de los tabuladores propuestos por la Secretaría Ejecutiva, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Administración,

2 Así lo ha considerado la Sala Superior, en diversas resoluciones que permitieron la integración de la jurisprudencia 16/98 de rubro: "RELACIONES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. DISPOSICIONES QUE LAS RIGEN".

al Consejero Presidente, de modo que puedan ser considerados en el anteproyecto del presupuesto anual que debe aprobar el Consejo General,³ en cambio, en la mayoría de los OPL, es un órgano interno quien propone los tabuladores pertinentes a los salarios y son aprobados por el Consejo General, esto es, el cálculo de los salarios es una tarea designada a un órgano especializado y no depende exclusivamente de su Consejo Directivo.

En el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la administración en cuanto al pago de remuneraciones a las y los servidores públicos es muy similar, pues le corresponde al órgano de Recursos Humanos administrar, procesar, generar y enviar la nómina del personal (la cual debe ser conforme al Tabulador General de Sueldos y Prestaciones aprobado para el ejercicio correspondiente y autorizado por la Comisión de Administración) a la Dirección General de Recursos Financieros para su pago.⁴ Igualmente, entre los tribunales electorales locales, suele corresponder al área de Recursos Humanos elaborar los cálculos y documentos relacionados con el pago de remuneraciones.

Por otra parte, solo por mencionar algunos ejemplos de derechos que surgen en el ejercicio de la autonomía de los institutos electorales y de los tribunales electorales tanto a nivel federal como local, se ha establecido una jornada laboral en la que, durante los procesos electorales, todos los días y horarios son hábiles; sin embargo, solo algunos órganos electorales ofrecen explícitamente una compensación por el trabajo adicional de su personal.

En el caso de los tribunales electorales locales, solo en ciertos casos sí se otorga una compensación derivada de las labores extraordinarias realizadas por la carga laboral que representa el

3 Artículo 29 del Estatuto del SPEN.

4 Véase Lineamientos para Remuneraciones, Enteros Institucionales y Pago a Terceros, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

año electoral, en este supuesto están los estados de Querétaro,⁵ Sinaloa,⁶ Aguascalientes,⁷ la Ciudad de México,⁸ Michoacán,⁹ San Luis Potosí,¹⁰ Sonora,¹¹ Tlaxcala¹² y Puebla.¹³

III. JUSTICIA LABORAL ELECTORAL

Conforme a lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable los conflictos o diferencias laborales entre el propio tribunal y sus servidores, así como los suscitados entre el Instituto Nacional Electoral y sus personas servidoras.

Tratándose del ámbito local, los artículos 116 y 122 de la Constitución prevén que las relaciones de trabajo entre los estados o la Ciudad de México y sus trabajadoras y trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las respectivas legislaturas, con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias.

5 Artículo 57 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

6 Artículo 34 del Reglamento de Trabajo para el Personal del Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa.

7 Artículo 95 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes.

8 Artículo 27 del Reglamento Laboral del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

9 Artículo 98 de la Constitución de Michoacán.

10 Artículo 16 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí.

11 Artículo 76 del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral de Sonora.

12 Artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Tlaxcala.

13 Artículo 125 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

El apartado B del artículo 123, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes laborales que diriman los conflictos individuales, colectivos o intersindicales suscitados entre los Poderes de la Unión y sus trabajadoras y trabajadores que, dicho sea de paso, serán sometidos al conocimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la misma es de observancia general para las personas titulares y trabajadoras de las dependencias de los Poderes de la Unión y de la Ciudad de México; así como de los organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos, sin que expresamente se incluya a los órganos electorales locales, sean jurisdiccionales y/o administrativos.

De ahí que, al excluirse a los tribunales e institutos electorales locales del ámbito de regulación de la legislación laboral burocrática federal, en principio, puedan ser esos tribunales quienes conocen y resuelven los conflictos o diferencias suscitadas entre sus propias personas servidoras y las de tales institutos; sin embargo, existen casos en los que se faculta a otro tipo de órganos jurisdiccionales para resolver ese tipo de controversias.

Ahora bien, tratándose de la jurisdicción y competencia del TEPJF, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, su Reglamento Interno y el Acuerdo General de la Sala Superior número 7/2020, por el que se aprueban los lineamientos para la implementación y el desarrollo del juicio en línea en materia electoral para la interposición de todos los medios de impugnación,¹⁴ prevén las reglas aplicables al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de las y los servidores del INE.

14 Respectivamente, artículos 94 a 108; 135 a 144; y, 36 a 56, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de septiembre de 2020.

Por lo que hace a las controversias laborales suscitadas entre el Tribunal Electoral y su personal, su Reglamento Interno¹⁵ prevé las reglas atinentes, en donde la Comisión Sustanciadora se encarga del trámite y la Sala Superior de su resolución. Cabe recordar que, tratándose de ambos juicios, las resoluciones que al efecto emita el TEPJF son definitivas e inatacables.

Por lo que se refiere a la solución de los conflictos laborales suscitados entre los tribunales e institutos electorales locales y sus servidores, por mandato expreso de las respectivas normas o criterios emitidos por los tribunales federales, cada entidad prevé sus propias reglas, pues en dieciséis casos, la jurisdicción y competencia recae en los propios tribunales electorales, o bien, en doce entidades en tribunales de otro tipo, como pueden ser los de conciliación y arbitraje, por ejemplo; y, en cuatro estados la impartición de justicia es compartida entre el tribunal electoral y otro tipo de tribunal.¹⁶

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El régimen jurídico que rige las relaciones laborales o contratuales de las y los servidores electorales del INE, así como de los OPL y tribunales es complejo, de base constitucional y legal, en el que le son aplicables condiciones de trabajo particulares, distintas de las que imperan para el común de las y los trabajadores al servicio del Estado, sin que estas puedan ser regresivas ni desconocer los derechos de las y los trabajadores, acorde con lo establecido en el artículo 1º constitucional y los tratados en materia de derechos humanos de los que México es parte.

Este carácter especial se presenta por las labores que desempeñan, a fin de preservar la imparcialidad, especialización y objetividad en el ejercicio de sus funciones, al recaer en este

15 Artículos 130 a 134.

16 Ver anexo.

organismo del Estado la obligación de velar por la imparcialidad en la organización de las elecciones, cuyas atribuciones consisten en llevar a cabo todas las actividades que integran el desarrollo del proceso electoral.

Asimismo, las relaciones de trabajo para las personas servidoras que pertenecen al Servicio Profesional Electoral Nacional en ambos sistemas (INE-OPL) implican una necesaria diferenciación en cada uno de los 32 OPL que existen en el país, sobre todo si se toma en cuenta que la distribución de plazas del servicio por entidades es altamente compleja.

Ante una realidad tan heterogénea, es imperativo propiciar, respaldar e impulsar el desarrollo institucional de las relaciones laborales de manera diferenciada, en función a las especificidades y necesidades de las autoridades electorales locales, de modo tal que cuando estos alcancen la capacidad técnica y operativa necesaria, puedan instrumentar de forma directa la puesta en marcha de los mecanismos del Servicio para que la Dirección del Servicio Profesional Electoral, solo funja como mero verificador de la normativa vigente.

Respecto de las controversias laborales cuya competencia son las autoridades electorales, se destaca como una tarea pendiente para el legislador, la falta de unificación respecto a qué organismo jurisdiccional dirime los conflictos de carácter laboral entre los institutos electorales, así como los tribunales electorales (federal y locales) y sus personas servidoras públicas.

Si bien la reforma laboral de 2019 tuvo como fin el establecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo, la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales, así como la modernización de la justicia laboral, se considera que estos objetivos debieron hacerse extensivos al régimen electoral contemplado en los artículos 41, 116 y 123, en su apartado B, de la Constitución, con el objeto de aplicar sin distinción la justicia laboral en órganos jurisdiccionales especializados en materia del trabajo.

En este sentido, resulta importante mencionar que trasladar la jurisdicción laboral de los tribunales electorales a órganos especializados en materia del trabajo conlleva, a corto plazo, a la problemática operativa que implica el desconocimiento de las particularidades en la regulación de las relaciones laborales establecidas en la normativa aplicable (por ejemplo, la heterogeneidad de los OPL y los aspectos técnicos que comprende el Servicio Profesional Electoral Nacional) en función con la jurisprudencia generada por los tribunales electorales. Sin embargo, esta situación podría verse superada, en la medida en que dichos criterios puedan contribuir como guía orientadora en la construcción de nuevas perspectivas de las relaciones laborales del personal del Instituto y de los OPL.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

- Domínguez Marrufo, Alfredo, “Los tres ejes de la reforma laboral”, *De más reformas más trabajo*, 14 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.masreformasmejor-trabajo.mx/index.php/entorno-laboral/reforma-laboral/item/6403-los-tres-ejes-de-la-reforma-laboral>
- Molina Martínez, Sergio Javier, “Un nuevo modelo de justicia en materia laboral. El reto para el Poder Judicial de la Federación”, Consejo de la Judicatura Federal, 2018. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/micrositios/uirmjl/resources/textos/nuevoModeloJusticiaMateriaLaboral.pdf> (consultada el 14 de diciembre de 2021).
- STPS, Justicia laboral será más rápida con nuevo sistema en manos del Poder Judicial, de STPS, 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/justicia-laboral-se-ra-mas-rapida-con-nuevo-sistema-en-manos-del-poder-judicial?idiom=es> (consultada el 13 de diciembre de 2021).

PROFEDET, El nuevo Sistema de Justicia Laboral ya es una realidad en dos terceras partes del país, 2021. Disponible en: <https://www.gob.mx/profedet/articulos/el-nuevo-sistema-de-justicia-laboral-ya-es-una-realidad-en-dos-terceras-partes-del-pais?idiom=es> (consultada el 13 de diciembre de 2021).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 7/2020, por el que se aprueban los lineamientos para la implementación y el desarrollo del juicio en línea en materia electoral para la interposición de todos los medios de impugnación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600941&fecha=22/09/2020

Página del Semanario Judicial de la Federación, búsqueda de Tesis <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>

Normatividad local

Aguascalientes, <https://congresoags.gob.mx> y <http://teeags.mx>

Baja California, <https://www.congresobc.gob.mx/> y <https://www.tje-bc.gob.mx>

Baja California Sur, <https://www.cbcs.gob.mx/> y <http://teebcs.org/>

Campeche, <https://www.congresocam.gob.mx> y <https://teec.org.mx/web/>

Ciudad de México, <https://www.congresocdmx.gob.mx/> y <https://www.tecdmx.org.mx>
Coahuila de Zaragoza, <https://congresocoahuila.gob.mx/portal/> y <https://www.tecz.org.mx/v2/web/Inicio.php>
Colima, <https://www.congresocol.gob.mx/web/www/index.php> y <http://tee.org.mx/>
Chiapas, <https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxviii/> y <https://www.tribunalelectoralchiapas.gob.mx>
Chihuahua, <http://www.congresochihuahua.gob.mx/> y <https://www.techihuahua.org.mx>
Durango, <https://congresodurango.gob.mx/> y <https://tedgo.gob.mx/>
Guanajuato, <https://www.congresogto.gob.mx/> y <https://www.teegto.org.mx/>
Guerrero, <https://www.congresogro.gob.mx/> y <https://tee-gro.gob.mx/inicio/>
Hidalgo, <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/> y <https://www.teeh.org.mx/Site/>
Jalisco, <https://www.congresojal.gob.mx/> y <https://www.triejal.gob.mx>
Estado de México, <http://www.legislativoedomex.gob.mx> y <http://www.teemmx.org.mx>
Michoacán de Ocampo, <http://congresomich.gob.mx> y <http://www.teemich.org.mx>
Morelos, <http://congresomorelos.gob.mx/> y <https://www.teem.gob.mx/>
Nayarit, <https://www.congresonayarit.mx> y <http://trieen.mx/tribunal-estatal-electoral-nayarit/>
Nuevo León, <http://www.hcnl.gob.mx> y <https://www.tee-nl.org.mx/>
Oaxaca, <https://www.congresooaxaca.gob.mx> y <https://teeo.mx>
Puebla, <https://www.congresopuebla.gob.mx> y <https://www.teep.org.mx>

Querétaro, <http://legislaturaqueretaro.gob.mx> y <http://www.teeq.gob.mx/>
Quintana Roo, <https://www.congresosqroo.gob.mx/> y <http://www.teqroo.org.mx/2018/>
San Luis Potosí, <https://congresosanluis.gob.mx> y <https://www.teeslp.gob.mx>
Sinaloa, <https://www.congresosinaloa.gob.mx> y <http://teesin.org.mx>
Sonora, <https://www.congresoson.gob.mx> y <https://www.teesonora.org.mx>
Tabasco, <https://congresotabasco.gob.mx> y <http://www.tet.gob.mx>
Tamaulipas, <https://www.congresotamaulipas.gob.mx> y <https://trieltam.org.mx>
Tlaxcala, <https://congresodetlaxcala.gob.mx> y <https://www.tetlax.org.mx>
Veracruz de Ignacio de la Llave, <https://www.legisver.gob.mx> y <https://teever.gob.mx/tev2022/>
Yucatán, <http://www.congresoyucatan.gob.mx/#/> y <http://www.teey.org.mx>
Zacatecas, <https://www.congresozac.gob.mx/64/inicio> y <http://trijez.mx>

Anexo

A. CASOS EN QUE LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES SUSCITADAS ENTRE LOS TRIBUNALES E INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES Y SUS SERVIDORES, RECAE EN LOS MISMOS TRIBUNALES ELECTORALES.

Camppeche, según su Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado;¹⁷ Ciudad de México, según su Ley Procesal Electoral;¹⁸ Coahuila de Zaragoza, según su Código Electoral;¹⁹ Colima, según su Código Electoral y el Estatuto Laboral del Tribunal Electoral del Estado;²⁰ Chiapas, según su Código de Elecciones y Participación Ciudadana;²¹ Chihuahua, según su Ley

17 Respectivamente, artículos 633, fracción IV y 760 a 774; y, 12, fracción IV.

18 Artículos 126 a 174.

19 Artículo 436, párrafo 1, inciso n).

20 Respectivamente, artículos 269, fracción II y 279, fracción X; y, 70 a 93.

21 Artículos 102, párrafo 3, fracción IV y 364 a 380.

Electoral;²² **Guanajuato**, según el Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado;²³ **Guerrero**, según la Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado;²⁴ **Jalisco**, según su Constitución;²⁵ **Estado de México**, según su Código Electoral;²⁶ **Morelos**, según el Reglamento Interno del Tribunal Electoral de la Entidad;²⁷ **Oaxaca**, según la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado;²⁸ **Tabasco**, según su Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral;²⁹ **Tamaulipas**, según su Ley de Medios de Impugnación Electorales;³⁰ **Tlaxcala**, según su Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral;³¹ y, **Zacatecas**, según su Ley del Sistema de Medios de Impugnación electoral.³²

22 Artículo 295, párrafo 3, incisos g) y h).

23 Artículos 121 a 134.

24 Artículos 78 a 96.

25 Artículo 70, fracciones VII y VIII.

26 Artículo 383, párrafo segundo.

27 Artículos 115 y 116.

28 Artículo 7, fracciones VIII y IX.

29 Artículos 76 a 95.

30 Artículo 86.

31 Artículos 106 a 121.

32 Artículos 64 a 68.

B. CASOS EN QUE LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES SUSCITADAS ENTRE LOS TRIBUNALES E INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES Y SUS SERVIDORES, RECAE EN OTRO TIPO DE TRIBUNALES.

En **Aguascalientes**, según su Constitución y el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del mismo Estado, sus Municipios, Órganos Constitucionales Autónomos y Organismos Descentralizados, en el Tribunal de Arbitraje.³³

En **Baja California**, según su Constitución y la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios, en el Tribunal de Arbitraje.³⁴

En **Baja California Sur**, según su Constitución y la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios, así como el Reglamento Interno del Tribunal Electoral local, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.³⁵

En **Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sonora y Yucatán**, el respectivo Tribunal de Conciliación y Arbitraje, según la jurisprudencia: “*CONFLICTOS INDIVIDUALES ENTRE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y SUS TRABAJADORES. ES COMPETENTE PARA*

33 Respectivamente, artículos 17, apartado B y 58 Bis, párrafo 3, fracción I; y, 1º y 132.

34 Respectivamente, artículos 5, apartado B; y, 1º y 107.

35 Respectivamente, artículos 36, párrafo 1, fracción IV y 36 Bis; 3 y 129; y, 46.

CONOCER DE ELLOS EL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA".³⁶

En **Quintana Roo**, según las Leyes de Instituciones y Procedimientos Electorales y de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados, ambas del Estado, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.³⁷

En **San Luis Potosí**, según las Leyes Electoral y de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas, ambas de la Entidad, así como la Ley Orgánica del Tribunal Electoral local, en el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.³⁸

En **Veracruz de Ignacio de la Llave**, según la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y el Reglamento Interior del Tribunal Electoral local, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.³⁹

36 Registro digital: 2006674; Instancia: Plenos de Circuito; Décima Época; Materia(s): Laboral, Común; Tesis: PC.XI. J/2 L (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 7, Junio de 2014, Tomo II, página 1041; y, Tipo: Jurisprudencia.

37 Respectivamente, artículos 202 y 264; y, 131.

38 Respectivamente, artículos 484; 1º y 106; y, 86 y 89.

39 Respectivamente, artículos 30, fracción II; y, 195.

C. CASOS EN QUE LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES SUSCITADAS ENTRE LOS TRIBUNALES E INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES Y SUS SERVIDORES, ES COMPARTIDA.

En **Durango**, según su Constitución y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado, al Tribunal Laboral Burocrático le compete resolver las controversias surgidas entre el tribunal electoral local y sus servidores. Mientras que, conforme a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana, a dicho tribunal electoral le corresponden los conflictos o diferencias laborales suscitadas entre el Instituto Electoral de la entidad y sus servidores.⁴⁰

En **Hidalgo**, según la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de la Entidad y el Reglamento Interno de este, a dicho tribunal le compete resolver los conflictos laborales surgidos entre él y sus servidores. Asimismo, atento a lo previsto en el Código Electoral local, al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje le corresponden las controversias surgidas entre el Instituto Electoral estadal y sus servidores.⁴¹

En **Querétaro**, según la Ley de los Trabajadores del Estado, al Tribunal de Conciliación y Arbitraje le corresponde la resolución de los litigios suscitados entre el Tribunal Electoral local y sus servidores. Por lo que se refiere a los conflictos derivados de las relaciones laborales entre el Instituto Electoral de la Entidad y sus servidores, dicho tribunal electoral es el competente, atento a lo previsto en su Reglamento Interior.⁴²

40 Respectivamente, artículos 116; 162, párrafo 1; y, 63 a 77.

41 Respectivamente, artículos 12, fracción IV y 32; 143 a 146; y, 81.

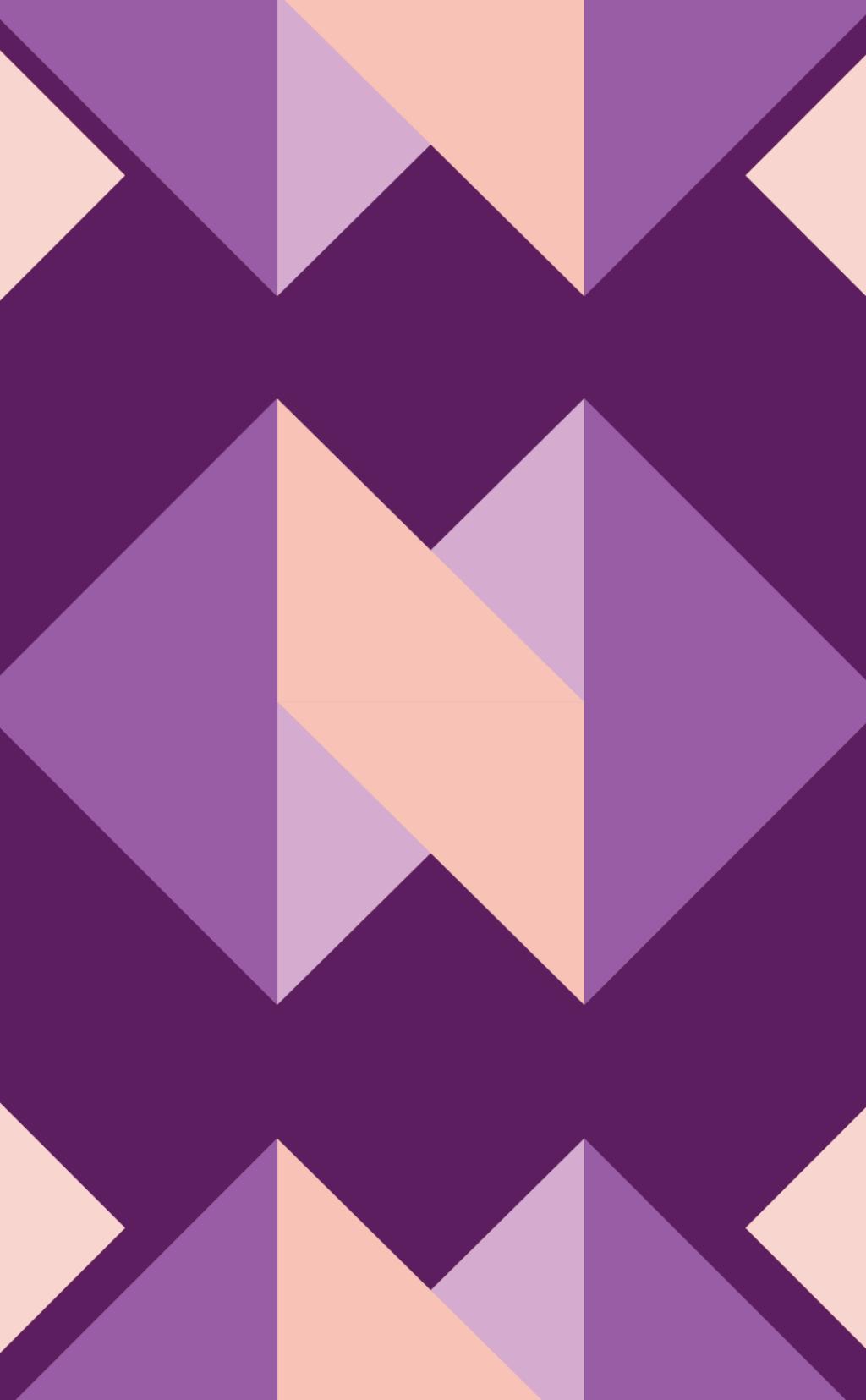
42 Respectivamente, artículos 1º y 167; y, 127 a 136.

En **Sinaloa**, según la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, al Tribunal de Conciliación y Arbitraje le corresponde la resolución de los conflictos suscitados entre el Tribunal Electoral local y sus servidores. Mientras que, conforme a lo previsto en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana de la Entidad, así como en el Reglamento Interior de dicho Tribunal Electoral, este es el competente para conocer y resolver las controversias surgidas entre el Instituto Electoral del Estado y sus servidores.⁴³

43 Respectivamente, artículos 1º y 113; 145 a 160; y, 70.

IV

**Los juicios para dirimir los
conflictos laborales ante los
tribunales electorales (federal
y locales) en la actualidad**



Reforma laboral y los conflictos laborales en materia electoral

Mónica A. Güicho González
*Presidenta de la Comisión de Igualdad
y Derechos Humanos y
Magistrada Representante del Gobierno
Federal en la Sexta Sala del Tribunal
Federal de Conciliación y Arbitraje*

Mónica A. Güicho González es originaria de Culiacán, Sinaloa. Es Licenciada de la Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, donde egresó con mención honorífica. Realizó la maestría en Derecho Público en la UP; obtuvo el diploma con mención honorífica en las especialidades de Amparo, Derecho Administrativo, Derecho del Sistema Financiero Mexicano y de Derecho Financiero y Comercio Internacional. Realizó estudios doctorales en la Universidad de Salamanca, en el programa de Doctorado en Derecho Constitucional Económico.

Ha recibido varios premios y reconocimientos, como el Premio Nacional “Primer Reconocimiento de Integridad y Transparencia en México”; y Premio Nacional INAP “Primer Lugar Convocatoria Anual de Transparencia 2003”.

En la Administración de Justicia y Administración Pública ha sido Magistrada Federal en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Presidenta de la Comisión de Igualdad de Género del TFCA; Subsecretaria de Juicios Digitales en el Gobierno del Distrito Federal; Subsecretaria de Modernización y Desarrollo Administrativo y Contralora General de la Universidad de Occidente, ambos en el estado de Sinaloa.

Cuenta con un Major in English Literature, en San Diego Fue Directora fundadora de la Revista especializada de Doctorado, Francisco de Vitoria, de la Universidad de Salamanca.

Participa en la International Association of Women Judges. En 2021, protestó en el cargo de Magistrada Representante del Gobierno Federal de la Sexta Sala.

El 9 de marzo de 2021 fue electa por el H. Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como Presidenta de la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos. En agosto de 2021 fue designada como Titular del Capítulo IX de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia.

1. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL 2017

Atendiendo a mecanismos implementados en el Tratado Internacional de Libre Comercio celebrado entre México, Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC), para efectos de negociación colectiva, fijada por la Organización Internacional del Trabajo, el 24 de febrero del 2017, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones a los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ en materia de justicia laboral, mediante los cuales se introdujeron tres cambios fundamentales:

- Una conciliación obligatoria y prejudicial en la que las partes en conflicto podrán resolver sus diferencias sin necesidad de acudir a los Órganos Jurisdiccionales y para lo que se contaría con órganos de conciliación y registro tanto en el ámbito federal como local.

¹ Secretaría de Gobernación (24 de febrero de 2017). *DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral, Diario Oficial de la Federación*. Consultado el 17 de febrero de 2022, en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017

- Los conflictos que se deriven de las relaciones de trabajo serán resueltos por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como por los poderes judiciales de las entidades federativas, en sus respectivas jurisdicciones.
- La protección y tutela de las libertades de sindicación, democracia sindical y de contratación colectiva, se establecen como principios rectores para garantizar el voto personal, libre y secreto, así como para asegurar la representatividad sindical en la celebración, firma y registro de los contratos colectivos de trabajo, y la inclusión con perspectiva de género.

La Ley Federal del Trabajo materializó los contenidos normativos derivados de los cambios a la Constitución, pretendiendo resolver las fallas o inconsistencias en los ámbitos de los derechos individuales y colectivos, así como en los procedimientos, estableciendo mecanismos jurídicos para la salvaguarda de la democracia sindical, precisó que el trabajo es un derecho fundamental para exigir respeto a las libertades y dignidad de quien lo presta.

2. REFORMA LEY FEDERAL DEL TRABAJO 2019

La reforma laboral modifica el marco institucional mediante el cual se resolverán los conflictos entre las personas trabajadoras y las empleadoras; se favorece la conciliación como una manera de evitar que todo se vaya a tribunales. Si en esta fase no hay arreglo, la autoridad emitirá una constancia de haber agotado la etapa prejudicial con la finalidad de que se proceda conforme al interés de la parte, ya sea seguir negociando o ir al Tribunal, como lo dispone el artículo 684-E de la referida ley.²

2 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1 de mayo de 2019). CAPÍTULO I DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. Disponi-

Por otra parte resulta relevante que esta reforma prohíbe cualquier tipo de discriminación en los centros de trabajo y establece los procedimientos y las sanciones en caso de que ello ocurra, lo cual fomentará un entorno laboral con igualdad de oportunidades para todas y todos. Ello podría incrementar la productividad de las y los trabajadores ya empleados, así como incentivar la entrada de trabajadoras y trabajadores que anteriormente eran excluidos y podría incentivar una mayor participación laboral de las mujeres.

3. RELACIONES LABORALES DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS AL SERVICIO DEL ESTADO

Las relaciones laborales entre las personas trabajadoras y el Estado se encuentran reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como por la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 123 constitucional establece los derechos fundamentales a favor de las y los trabajadores, estableciéndose en nuestra Carta Magna mediante los apartados A y B, distintas relaciones en el ámbito privado, público y social, tanto en lo individual como en lo colectivo.³

De modo tal que respecto de los sujetos contemplados en el apartado A, tal como lo define la fracción XX del citado artículo, la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patronos estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas,

ble en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_310721.pdf). Consultado el 17 de febrero de 2022, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_310721.pdf

³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2021. (Última reforma publicada DOF 28-05-2021 ed.). Sista.

y sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia. En cambio, respecto de las y los trabajadores al servicio del Estado, contemplados en el apartado B, conforme a su fracción XIII, señala que “Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria”.

Por su parte, el artículo 122 contempla las relaciones laborales entre el Gobierno de la Ciudad de México y sus personas trabajadoras como una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Al respecto la fracción XI, en su apartado A, establece que las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.

En cuanto a las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadoras y trabajadores, su naturaleza jurídica se encuentra regulada por el artículo 116, fracción VI, de la Constitución, en el que se establece que, el vínculo jurídico que los une, se regirá por las leyes expedidas por las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Lo anterior relacionado con la voluntad del Constituyente, consistente en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de las y los servidores públicos de cada uno de los estados y municipios, aunado a que, de la interpretación gramatical de dicha porción normativa, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los “Estados y sus trabajadores” se rigieran por las leyes que expidan las legislaturas locales, en el que se utiliza el concepto “Estado” como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los

organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus personas trabajadoras, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial, conforme al criterio de Jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), intitulada “ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.)]”. Emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴

Respecto a las relaciones laborales en materia electoral federal, su regulación se encuentra contemplada en el artículo 99, fracciones VI y VII, relacionadas con las disposiciones de los artículos 3º, inciso e), 94 y 95 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, sobre los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y sobre los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores.

4 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, 11 de noviembre de 2016. Consultado el 14 de febrero de 2022, en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012980>

Ahora bien, por lo que se refiere al ámbito local de este tipo autoridades electorales, en los términos establecidos en el artículo 41 constitucional, la soberanía de las entidades federativas se ejercerá por sus poderes respectivos, conforme a lo ordenado por la propia Constitución local de que se trate, y, desde luego, sin contravenir lo señalado por la Carta Magna, que establece que en las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato estarán a cargo de organismos públicos locales electorales (OPLE), dando lugar a las relaciones laborales entre dichos organismos y sus personas trabajadoras.

Los OPLE son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las leyes locales correspondientes, quienes están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

4. MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS Y EL DERECHO AL TRABAJO

El respeto a los derechos humanos de cada persona es un deber de todas y todos. El trabajo es un derecho humano, por lo tanto, es un derecho protegido por la Constitución y los tratados internacionales. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo. Los derechos humanos son inalienables (no son objeto de comercio). No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.⁵

⁵ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Convención Americana

En cuanto al derecho al trabajo, el artículo 123 de la Carta Magna establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley; es decir, permite vivir a la persona y a su familia en condiciones decentes, cubriendo sus necesidades básicas como alimentación o sanidad.

5. CONFLICTOS LABORALES, INDIVIDUALES, COLECTIVOS, Y LOS DE INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS ECONÓMICO

Podemos decir que los conflictos laborales se clasifican de la siguiente manera:

- **Individuales:** Son aquellos que afectan únicamente los intereses de orden particular. Por ejemplo: el despido de una persona trabajadora.
- **Colectivos:** Son aquellos que trascienden al interés profesional. Por ejemplo: la reclamación de un sindicato por el incumplimiento de las estipulaciones del contrato colectivo.
- **De orden jurídico:** Controversias referentes a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes o de los contratos de trabajo.
- **De orden económico:** Controversias relacionadas con la formación, modificación, suspensión o terminación de las condiciones de trabajo.

de Derechos Humanos (Pacto de San José), 22 de noviembre de 1969, Organización de los Estados Americanos. Consultado el 17 de febrero de 2022, en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

En materia electoral no existen conflictos colectivos, debido a la no sindicación de sus personas servidoras, lo cual conlleva a evitar la vulnerabilidad de las instituciones electorales, relacionadas con temas de índole político-electoral, además de la naturaleza confidencial y especializada de las funciones de las y los servidores que prestan sus servicios con la calidad de confianza.

Como señalamos anteriormente, en el ámbito federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es quien conocerá de los juicios laborales del Instituto Nacional Electoral (INE) y sus personas trabajadoras, así como de las y los propios servidores de Tribunal Electoral, el cual se rige en principio por el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el artículo 186, fracción II, inciso d) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículos 94 a 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 140 a 148 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aplicándose de manera supletoria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, los principios generales de derecho y la equidad.

La razón fundamental de este tratamiento atiende a la naturaleza del INE como órgano técnico especializado en la materia electoral y se consideró que el Tribunal Electoral debía contar con las atribuciones para conocer y resolver de los conflictos laborales suscitados con sus personas trabajadoras, ello por tratarse de conflictos de trabajo que se encuentran ligados a la institución electoral a la que prestan sus servicios como personas empleadas, sin que ello implique que tenga el carácter de tribunal especial que se encuentra prohibido conforme al artículo 13 constitucional, ya que dicho precepto de nuestra Carta Magna, se refiere a aquellos órganos jurisdiccionales creados especialmente por comisión, por lo que no corresponde al caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

6. COMPETENCIAS LABORALES EN MATERIA ELECTORAL

La distribución de las instancias para determinar quién conoce de los juicios, se traslada de la siguiente manera:

- El juicio laboral del INE procede en contra de las resoluciones que cesen, suspendan o pretendan modificar la relación laboral entre el INE y sus trabajadores, debiendo agotar las instancias previas, establecidas en el artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Los conflictos laborales del Tribunal Electoral proceden en contra de las determinaciones a través de las cuales el Tribunal cese o suspenda al servidor público o, en su defecto, modifique la relación laboral que mantiene con sus servidores.
- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la autoridad competente para conocer y resolver los juicios laborales en los cuales se dirimirán los conflictos entre los órganos centrales del INE y sus servidores, así como los de sus propios trabajadores, siendo, en este último caso, la comisión sustanciadora la responsable de tramitarlo.
- Las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolverán los conflictos laborales entre el INE y sus servidores distintos a los órganos centrales, es decir con las y los servidores que pertenezcan a los órganos descentrados.

Como veíamos, en la fracción V, apartado C, del artículo 41 de la Constitución federal, se contempla ampliamente la figura de los organismos públicos locales electorales (OPLE).

La distribución de la competencia tratándose de los conflictos laborales que surgieran entre los OPLE y sus trabajadores,

atenderá al concepto establecido en la matriz el artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas, de tal forma que si la Constitución no establece algo expresamente en favor de la federación, se entenderá que nos encontramos ante una facultad estatal.

De la cita textual que se hace del primer párrafo del artículo 41 de la Constitución federal es posible concluir que, al no haber disposición o porción normativa expresa respecto a dichas relaciones laborales, serán en todo caso las entidades federativas —a través de sus poderes competentes—, en los términos establecidos en la propia Constitución local y sin contradicción a la federal, quienes estarán facultadas para regular dichas relaciones laborales.

Circunstancia que se relaciona con el artículo 116, fracción VI, de la propia Constitución, que refiere expresamente que las legislaturas de las entidades federativas tienen la obligación de expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre estos y sus personas trabajadoras.

De ese modo, atendiendo a dicho precepto constitucional, podemos concluir que son los congresos locales de los estados quienes están obligados, por mandato constitucional expreso, a expedir las leyes laborales correspondientes entre los estados y sus personas trabajadoras, en las que incluimos, desde luego, a los organismos autónomos locales electorales (OPLE).

El principio de la libertad configurativa de las entidades federativas, entendido como la libertad de configuración legislativa en los estados del país, establecido en favor de las legislaturas locales por los artículos 40, 41, primer párrafo y 116 de la Constitución Política, articula el Pacto Federal a través del reconocimiento de todas las entidades federativas como integrantes de la federación, así como sus atributos de autodeterminación en todo lo concerniente a su régimen interior, sin contravenir lo previsto en el máximo ordenamiento.

En consecuencia, lo anterior, trasladado al campo electoral, ha generado que sean las entidades federativas quienes, en

ejercicio de su libertad configurativa, hayan regulado las relaciones laborales de los OPLE y sus personas trabajadoras; si bien es cierto, se ha regulado con el propósito de dar certeza jurídica y de garantizar los derechos humanos de las y los trabajadores respecto de sus mecanismos de defensa y autoridades competentes; también es cierto que dicha regulación es diversa dependiendo de la entidad federativa de la que se trate, esto es, que existe una diferenciación para conocer de las controversias laborales de los OPLE y sus personas servidoras.

Vemos un primer caso en el marco jurídico de la Ciudad de México, donde el Tribunal Electoral resuelve este tipo de conflictos aplicando la Ley Procesal Electoral de esta entidad. El artículo 126 de dicho ordenamiento procesal electoral señala que todas las personas servidoras públicas del Instituto Electoral y del Tribunal, con independencia de su régimen, podrán demandar cuando se vean afectadas en sus derechos laborales.

Por otra parte encontramos otros modelos, que no contemplan en la legislación local la regulación para resolver los conflictos laborales entre los OPLE y sus trabajadoras y trabajadores. Tal es el caso de estados como Nayarit, Michoacán y Baja California, por mencionar algunos, en los que en vía de consecuencia y por analogía, la autoridad competente para resolver dichos conflictos resulta ser aquella que dirime los conflictos surgidos entre el estado y sus personas trabajadoras. Expresamente, estas controversias laborales se escapan de ser reguladas por la Ley de Justicia Electoral, al omitirse un marco legislativo específico que dé tratamiento a una relación laboral persona trabajadora / Estado de los OPLE, por lo que por exclusión resultan competentes aquellas autoridades encargadas de resolver los conflictos de las y los trabajadores locales al servicio del Estado; es decir, los tribunales laborales burocráticos, como asuntos surgidos entre el Estado y sus personas trabajadoras. Sirve de apoyo el criterio de Jurisprudencia PC.XI. J/1 L (10a.), intitulado “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN. LA

RELACIÓN LABORAL CON SUS TRABAJADORES SE RIGE POR LAS NORMAS QUE REGULAN LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES”, emitido por el Pleno del Decimoprimer Circuito.⁶

7. REFLEJO DEL PRINCIPIO DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA

En mi opinión, al ser las entidades federativas quienes, en ejercicio de su libertad configurativa, deben regular las relaciones laborales de los OPLE y sus personas trabajadoras, se ha generado este tratamiento tan diverso (al que hacíamos referencia en párrafos anteriores), en las legislaciones locales, mismo que puede ser traducido como incertidumbre y falta de certeza a las y los trabajadores. Asimismo, puede ser entendido como una negación de la naturaleza especializada del campo de la materia electoral de la que se trata; por lo que resulta conveniente rescatar el espíritu del constituyente al otorgar características específicas a la solución de controversias laborales que surgieran entre el INE / Tribunal y sus personas trabajadoras.

A nivel federal se reviste al Tribunal Electoral como autoridad laboral para resolver en definitiva las diferencias laborales que pudieran surgir, ello en razón de la naturaleza jurídica propia de dichos conflictos, que se encuentran íntimamente ligados a un contexto electoral en el que las personas servidoras prestan sus servicios como empleadas.

6 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia PC.XI. J/1 L (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, 13 de junio de 2014. Consultado el 14 de febrero de 2022 en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006675>

8. REFLEXIÓN

Si a estas impugnaciones que surjan en relación con diferencias laborales entre el INE y sus personas trabajadoras, o las del Tribunal Electoral y sus propios trabajadores y trabajadoras, la Constitución Política les otorga bases para un tratamiento de naturaleza especializada a nivel federal. De igual forma debería de estudiarse el tratamiento a nivel local, lo cual en la práctica no ocurre, por lo que debería armonizarse y estandarizarse en los estados, y legislarse en las entidades en las que no se ha regulado ya que, como hemos visto en algunas entidades federativas, aún existe omisión al respecto, y poder así cumplir con el propósito de salvaguardar los derechos de las y los trabajadores de dichas instituciones y brindarles tutela efectiva.

En este sentido, el tratamiento especializado a nivel estatal no contradice el principio de libertad configurativa de los estados, puesto que representa una acción de armonización de las normas locales con el ordenamiento máximo. Así se ha actuado en otras materias jurídicas de tal relevancia, ante iniciativas como la tipificación del delito de feminicidio, matrimonios del mismo sexo o la despenalización del aborto, en las cuales se practican acuerdos mediante los que se exhorta a los estados a actuar de forma acorde a los instrumentos normativos correspondientes y a los estándares internacionales existentes en la materia.

De momento, en las entidades federativas se seguirá actuando a través de la analogía, cuando sus legislaturas no lo hayan precisado, mediante la justicia laboral burocrática, misma que deberá proteger a las y los trabajadores ante la vulneración de sus derechos consagrados en la Constitución y que de forma supletoria se regulan en todos los casos, tanto en el ámbito federal como local, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como por la recientemente reformada Ley Federal del Trabajo.

Finalmente, en general, cabe mencionar que la reforma laboral y la materia electoral se reúnen en otros puntos de

convergencia a partir de la incorporación de los principios de democracia sindical introducidos por la reforma constitucional de 2017, relativas al voto personal, libre y secreto y desarrollada en la ley secundaria en 2019, adicionando la calidad del voto directo, lo que podrá ser materia de un análisis por separado, que con todo interés atrae a quienes hemos sido partícipes de la incorporación de estos rasgos democráticos electorales en la vida sindical y del libre ejercicio del derecho de asociación y sindicalización de las y los trabajadores.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
Ley Federal del Trabajo.
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

Sitios WEB

<https://www.diputados.gob.mx>
<https://www.dof.gob.mx>
<https://sjf2.scjn.gob.mx>
<https://www.oas.org>

**Los juicios para dirimir los
conflictos laborales ante
los tribunales electorales
(federal y locales) en la actualidad**

*Sonia Maricela Santillán Montoya
Catedrática de Derecho Laboral de la UNAM*

Sonia Maricela Santillán Montoya es Licenciada en Derecho con Especialidad de Relaciones Laborales; concluyó la maestría en Derecho Laboral en el Instituto de Posgrado, impartida por el instituto de Posgrado en Derecho y está por obtener la titulación; se ha desempeñado como docente en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán en la División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia, donde imparte la materia de Derecho del Trabajo I. Ha fungido como Secretaria de Acuerdos en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, adscrita a la Junta Especial Número Cinco.

Actualmente es catedrática de Derecho Laboral de la UNAM.

1. LAS CONTROVERSIAS LABORALES

Para comenzar a abordar este tema, es necesario saber en qué casos nos encontramos ante verdaderos conflictos de naturaleza laboral e identificar quién es el órgano encargado de dirimir dichas controversias. Para ello, partamos de que los conflictos son una serie de fricciones que pueden suscitarse entre los miembros de una relación, y si a estos les agregamos la naturaleza del trabajo, implica que estamos ante controversias que se están suscitando dentro de las relaciones laborales; es decir, relaciones humanas regidas por la normatividad del Derecho del Trabajo, cuyo elemento distintivo será la subordinación, la cual implica la “facultad genérica que las leyes sociales confieren al patrón para señalar las órdenes y determinar los reglamentos internos a los que el personal deberá sujetarse”.¹

De esta forma, el derecho laboral regula todo lo concerniente al vínculo jurídico que surge con la prestación de servicios subordinados (derecho individual del trabajo), pero no se queda solo ahí, sino que también norma a todos aquellos factores que intervienen, en forma directa o indirecta, en la realización de dichas relaciones, así encontramos a las asociaciones, las organizaciones sindicales e instituciones creadas por

1 Héctor Santos Azuela, *Derecho del trabajo*, México, McGraw-Hill Interamericana Editores, 1998, p. 150.

estas (derecho colectivo del trabajo), así como a las autoridades inmersas en vigilar el cumplimiento de las normas del trabajo, sancionar sus violaciones y resolver los conflictos.

Esto ha llevado a definir al derecho del trabajo como “el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales, y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social”.² Sin olvidar que esta regulación, tanto en el aspecto individual como en el colectivo, también forma parte del mundo laboral.

Cabe precisar que las bases de los derechos laborales las encontramos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla los derechos humanos mínimos de los que deben gozar todas aquellas personas prestadoras de servicios subordinados (apartado A del artículo constitucional invocado), incluyendo también los derechos de los que disfrutan las personas trabajadoras que laboran dentro de los poderes del Estado (apartado B del citado precepto), pues también estas personas servidoras públicas tienen la condición de trabajadoras y trabajadores que disfrutan de derechos laborales previstos en la Constitución.

Estos derechos laborales constitucionales, se expanden en las leyes secundarias correspondientes, para el apartado A será la Ley Federal del Trabajo la encargada de regular los derechos y obligaciones de las personas trabajadoras correspondientes; mientras que para el apartado B, será la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la encargada de regular los mismos, respecto de las y los prestadores de servicios subordinados que laboran para los poderes del Estado.

2 Néstor de Buen, *Derecho del Trabajo*, tomo I, 10^a ed., México, Porrúa, 1997, p. 138.

Así, comprendiendo los alcances del derecho del trabajo, podemos entrar al tema de los conflictos laborales, pues seguramente cuando escuchamos hablar de ellos nos vienen a la mente aquellas fricciones que se suscitan entre personas trabajadoras y patrones; pero como lo estamos analizando, este tipo de fricciones no solo se limitan a personas trabajadoras y patrones (conflictos individuales), sino que pueden abarcar a todos aquellos que intervienen en la afectación de derechos laborales, tanto del sector privado, como de los órganos del Estado. De esta forma, dentro de los conflictos laborales podemos encontrar controversias entre particulares, con el Estado, y también entre las organizaciones sindicales y las instituciones que ellas mismas crean (conflictos colectivos). Es por ello que Manuel Alonso García, citado por José Dávalos, señala que el conflicto de trabajo es “toda situación jurídica que se produce a consecuencia de la alteración jurídica ocasionada en el desarrollo o en la extinción de una relación jurídico laboral y que se plantea entre los sujetos de la misma, o entre las partes de un convenio colectivo”.³

2. AUTORIDADES COMPETENTES PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS LABORALES

Una vez que hemos identificado el conflicto laboral, es necesario comprender que, para que exista una armonía en las relaciones de trabajo, se requiere que dicha controversia sea resuelta, ya sea por las propias partes implicadas (forma autocompositiva) o por un tercero, que puede ser una autoridad (forma heterocompositiva).

3 José Dávalos, *Derecho colectivo y derecho procesal del trabajo*, 13^a ed., México, Porrúa, 2020, p. 105.

Al hablar de autoridades, nos estamos refiriendo a órganos que ejercen su poder sobre cualquier otro ente o entes; en materia laboral, es necesaria la existencia de autoridades del trabajo que vigilen la aplicación y, sobre todo, el cumplimiento de las normas que prevé el derecho laboral, así como que materialicen las sanciones que las propias leyes laborales tienen estipuladas para los casos de incumplimiento de sus normatividades.

De esta forma, las autoridades laborales son aquellos entes del derecho público que actúan, dentro de la esfera de su competencia, en asuntos que se derivan de las relaciones de trabajo, individuales y colectivas; encontrando tanto autoridades administrativas como jurisdiccionales; estas últimas son las que tienen la encomienda de solucionar los conflictos que se les plantean, aplicando la ley general al caso concreto, controve-rido y ejecutando sus resoluciones.

Es el artículo 123 constitucional el que establece las autoridades competentes que se encargan de resolver los conflictos laborales. Para el apartado A, la fracción XX del citado precepto, a raíz de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017, señala que serán los tribunales laborales del Poder Judicial Federal o de las entidades federativas, los encargados de ello; mientras que para el apartado B, es la fracción XII, la que indica que este tipo de conflictos serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Cabe señalar que, en el caso de la Ciudad de México, el artículo 39 de su propia Constitución estipula que los conflictos laborales que se presenten entre la Ciudad de México y las personas trabajadoras a su servicio, serán resueltos por el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje.

Esta distinción de autoridades para resolver los diversos tipos de conflictos del trabajo, obedece a la naturaleza especializada de cada uno de los dos apartados del artículo 123 constitucional, pues en el último el patrón es el Estado en sus diferentes órdenes de gobierno.

Con lo anterior expuesto, podemos concluir que, el derecho laboral es una ciencia jurídica totalmente autónoma, pues cuenta con su propia legislación, con la doctrina propia de su materia y con autoridades especializadas para resolver los conflictos que se lleguen a suscitar por alteraciones que se presenten dentro del ámbito laboral.

3. LOS TRIBUNALES ELECTORALES

Identificadas las bases del derecho del trabajo y de las controversias del trabajo; iniciaremos con el tema de los conflictos laborales que conocen los tribunales electorales, tanto federal como locales. Es importante señalar que los tribunales electorales son órganos de los poderes judiciales, especializados en garantizar la constitucionalidad de los procesos electorales y proteger los derechos de los partidos y asociaciones políticas, así como los derechos político-electorales de la ciudadanía, lo cual permite fortalecer el desarrollo democrático del país. Estos tribunales actúan con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, tal y como lo prevé el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el diverso 38 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Así, la especialización o materia de estos tribunales es la justicia electoral, la cual consiste en “la protección auténtica o la tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (SIRCP 2000, 25-6)”.⁴ No obstante, este objetivo principal que tienen los tribunales electorales, las fracciones

4 Luis Espíndola Morales, “La jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento de ilegalización de partidos políticos. Un tema pendiente”. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx>, p. 70 (consultada en febrero de 2022).

VI y VII del citado artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le atribuye al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también la función de resolver los conflictos o diferencias laborales entre los propios tribunales o el Instituto Nacional Electoral y las personas servidoras públicas que laboran para ellos. Por su parte, el punto 4 del referido artículo 38, de la Constitución Política de la Ciudad de México, establece también esta competencia para el Tribunal local, respecto de sus personas servidoras y las del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Esta atribución para que los tribunales electorales, federal o locales, resuelvan los conflictos laborales de sus personas servidoras, así como de las que laboran en los institutos electorales, la encontramos también plasmada en las diferentes leyes secundarias, como es el caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la fracción III, e) y f) del artículo 166; fracción I, f) y g) del 169, así como XII del 176; la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 94; la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 206, párrafo 3; todas estas normatividades indican que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sus respectivas salas, es competente para resolver en forma definitiva los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral o el Instituto Nacional Electoral y sus personas servidoras públicas. Por su parte, la fracción IV del artículo 165 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y los artículos 85 y 126 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, también prevé que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México resolverá los conflictos laborales de las personas servidoras que laboran para él y para el Instituto Electoral de la Ciudad de México, contemplando incluso en sus artículos del 126 al 174, el proceso que se deberá seguir para resolver este tipo de controversias.

Es relevante resaltar que el referido artículo 206, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, indica que las personas servidoras del Instituto Nacional Electoral están sujetas al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional; esto es, reconoce que estamos ante la presencia de personas trabajadoras que son reguladas por el citado precepto constitucional. Lo mismo acontece con el artículo 130 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual indica que las personas servidoras del Tribunal Electoral tiene los derechos y obligaciones que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución; por ende, no existe ninguna duda para afirmar que las personas servidoras públicas de los tribunales e institutos electorales, tanto del fuero federal como local, son trabajadoras y trabajadores que gozan de los derechos laborales previstos por la Constitución y conocidos como burocráticos, pues forman parte del Estado.

4. DERECHO HUMANO A SER JUZGADO POR TRIBUNALES IMPARCIALES E INDEPENDIENTES

Hemos identificado los diversos conflictos laborales que pueden suscitarse, y también descubrimos que existen tribunales especializados para conocer y resolver los mismos, los cuales están contemplados tanto en el apartado A como en el apartado B del artículo 123 constitucional; pero también hemos analizado que, en el caso de las controversias laborales que se suscitan entre las personas servidoras públicas de los tribunales electorales y los institutos electorales, son los propios tribunales electorales quienes conocerán el conflicto y lo resolverán, pero ¿se justifica esta competencia?

Partamos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual contempla en su artículo 8.1: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o por la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Este derecho a ser juzgado por un órgano competente, independiente e imparcial, también se encuentra previsto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14.1; y de igual forma se encuentra regulado por nuestra propia Constitución Política en sus artículos 14, 16 y 17.

Trasladando lo anterior a nuestro tema, ello implica que las controversias que se originan por la afectación de un derecho laboral, deben ser resueltas por un juez o jueza competente, quien brinde validez y certeza en la impartición de justicia, ya que la competencia es un presupuesto que delimita el poder jurisdiccional de la autoridad, utilizando, entre diversos elementos, a la materia, ya que se requiere que el órgano que va a resolver el conflicto sea especializado y plenamente conocedor del derecho que se encuentra en disputa.

Ahora bien, no obstante que nuestra Constitución Política federal, así como las constituciones locales, atribuyen competencia a los tribunales electorales para conocer y resolver sus propios conflictos laborales y los de los institutos electorales, también es esta Constitución la que reconoce que las personas servidoras de estos organismos gozan de los derechos previstos por el artículo 123 constitucional, apartado B, donde se crean tribunales especializados en la materia del trabajo, para resolver todas las controversias que puedan surgir en las relaciones laborales con los órganos partes del Estado; pues como ya lo hemos analizado, el derecho del trabajo es una ciencia jurídica autónoma, que requiere especialización para conocer

de las controversias que se pueden suscitar en la aplicación de las normas laborales.

Deviene importante puntualizar que, el crear una autoridad independiente a las partes que están en conflicto, para conocer de la controversia, cumple con un principio previsto desde el Código de Justiniano: “Nadie puede ser juez de su propia causa”; ello es así, porque no sería posible resolver un conflicto, que puede traer afectaciones jurídicas, cuando quien dirime la fricción es una de las propias partes, ya que esto ocasionaría una presunción de que se está juzgando conforme a sus propios intereses, lo cual violenta la imparcialidad e independencia que debe revestir el órgano competente que conoce la controversia.

De esta forma, debemos entender a la imparcialidad como la ausencia de circunstancias que alteren la resolución del conflicto; considerando como elementos básicos que debe revestir la persona juzgadora para ser imparcial: la ausencia de perjuicios de todo tipo, la independencia de cualquier opinión, la no identificación con alguna ideología determinada; la completa ajenidad a dádivas, influencia de amistad, de odio, de lucimiento personal, el no involucramiento personal ni emocional en el asunto litigioso, ni el temor al qué dirán. Aun cuando se presume la imparcialidad de la persona juzgadora, es necesario que en su figura se destierre cualquier indicio que pudiera cuestionar su ausencia de imparcialidad.⁵

Respecto a este tema de la imparcialidad de la persona juzgadora, al resolver el Caso Montero Aranguren y otros vs. Venezuela, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo respecto a la imparcialidad en los tribunales “implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se

5 Cfr. Carlos Adolfo Picado Vargas, *El derecho a ser juzgado por un juez imparcial*, pp. 35-36. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32673-1.pdf> (consultado en febrero de 2022).

encuentren involucrados en la controversia".⁶ Luego entonces, no podemos hablar de imparcialidad en el Tribunal Electoral cuando son sus propias personas servidoras las que se encuentran en conflicto y la resolución que se llegue a pronunciar en esas controversias, puede afectar la organización e incluso la economía de los tribunales.

Ahora bien, también se habla del derecho humano a ser juzgado por un órgano jurisdiccional independiente, lo cual pretende evitar el control del poder, a través de la división del mismo; solo con la separación de los poderes públicos se consigue un verdadero estado de derecho. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de las y los jueces.⁷ Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Caso Piersack vs. Belgium, sostuvo que la independencia es una garantía funcional que debe ofrecer el órgano juzgador respecto a sus propias estructuras orgánicas y funcionales, que eliminan cualquier duda legítima sobre su imparcialidad, indicando que las apariencias son importantes para valorar si un tribunal es imparcial o no.⁸

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado sobre el derecho a un juzgador independiente, en el Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, donde manifestó la validez sobre el tema que las Constituciones asignen

6 Cfr. Daniel Delgado Ávila, *El derecho fundamental al juez independiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, pp. 320-321. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25810.pdf> (consultado en febrero de 2022).

7 Eduardo Mac-Gregor Ferrer y Manuel Ventura Robles, *El derecho a un juez o tribunal imparcial: análisis del artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (A la luz del Caso del Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile)*, pp. 293-294. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33505.pdf> (consultado en febrero de 2022).

8 *Idem*, pp. 298-302.

funciones materialmente jurisdiccionales a otros órganos y autoridades públicas diversas al Poder Judicial, siempre y cuando sus actuaciones y resoluciones respeten el debido proceso, pues esto sirve también para garantizar el derecho a la persona juzgadora independiente.⁹

Con el anterior análisis podemos concluir que, para respetar el derecho humano a ser juzgado por un tribunal imparcial e independiente, es necesario que la persona juzgadora inspire confianza a las partes, respecto a que su caso se resolverá con total independencia a cualquier influencia extraña a la controversia. Lo cual no se ve alcanzado, cuando una de las partes implicadas en el conflicto laboral, sabe que será su patrón el que resolverá el litigio.

Más aún, consideramos que no se justifica la competencia de los tribunales electorales, federal y locales, para conocer controversias de índole laboral, respecto a las personas servidoras públicas a su servicio y al de los institutos electorales, cuando estos tribunales no cuentan con la competencia material, profesional e idónea para decidir sobre la aplicación del derecho del trabajo, pues su competencia principal y relevante es proteger y garantizar la democracia auténtica en el país, impartiendo justicia electoral; mientras que para la solución de controversias laborales existen tribunales especializados, competentes en la materia del trabajo. De esta forma, se vulnera el derecho humano a ser juzgado por una parte juzgadora competente, imparcial e independiente, al ser uno de los propios implicados en el conflicto el que dirimirá el mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Dávalos, José, *Derecho colectivo y derecho procesal del trabajo*. 13^a ed., México, Porrúa, 2020.

9 Cfr. Daniel Delgado Ávila, *op. cit.*, p. 309.

Delgado Ávila, Daniel, *El derecho fundamental al juez independiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25810.pdf>

De Buen, Néstor, *Derecho del Trabajo*, tomo I, 10.^a ed., México, Porrúa, 1997.

Espíndola Morales, Luis, “La jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento de ilegalización de partidos políticos. Un tema pendiente”. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx>

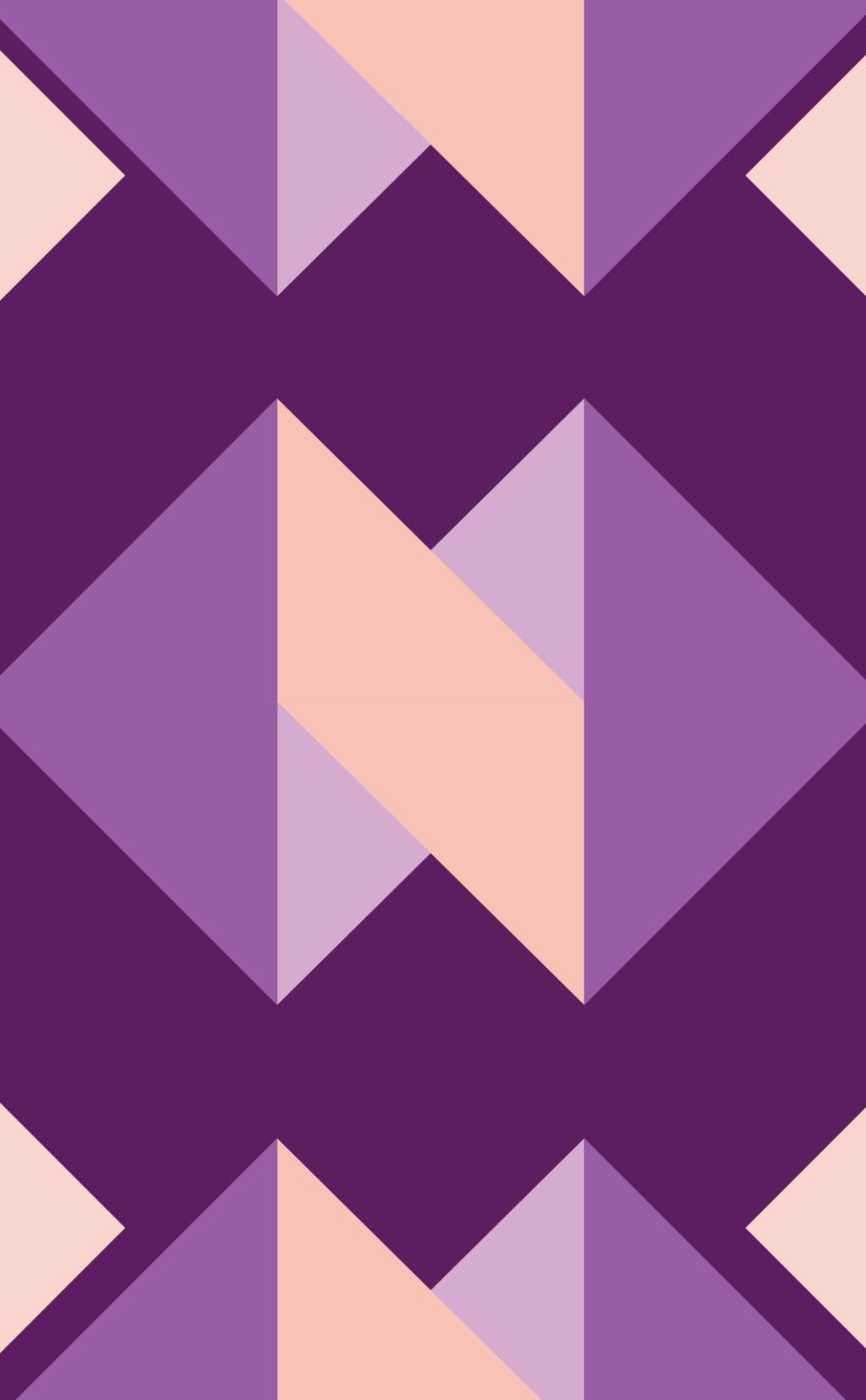
Mac-Gregor Ferrer, Eduardo y Ventura Robles, Manuel, *El derecho a un juez o tribunal imparcial: análisis del artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (A la luz del Caso del Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile)*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33505.pdf>

Picado Vargas, Carlos Adolfo, *El derecho a ser juzgado por un juez imparcial*. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32673-1.pdf>

Santos Azuela, Héctor, *Derecho del trabajo*, México, McGraw-Hill Interamericana Editores, 1998.

V

**El procedimiento ordinario
contemplado en la Reforma laboral
de 2019, y su posible incorporación
al marco normativo de los diversos
tribunales electorales
(federal y locales)**



**El procedimiento ordinario
contemplado en la reforma laboral de
2019, y sus posibles incorporaciones
a los marcos normativos de
los diversos tribunales electorales
(federal y locales)**

Esteban Martínez Mejía

*Titular de la Unidad de Enlace para la Reforma al
Sistema de Justicia Laboral de la Secretaría del Trabajo
y Previsión Social del Gobierno Federal*

María Fernanda Flores Caballero

*Directora de Normatividad en Unidad de Enlace
para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral*

Esteban Martínez Mejía es Licenciado en Derecho por la UNAM y Maestro en Derecho Internacional por la London School of Economics and Political Science. Cuenta con una especialidad en Derecho Transnacional por el Center for Transnational Legal Studies, de la Universidad de Georgetown.

En el sector público ha sido Titular de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional de Azcapotzalco; Asesor parlamentario en la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la Asamblea Constituyente de la CDMX.

Actualmente se desempeña como Titular de la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y funge como Secretario Técnico del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.

María Fernanda Flores Caballero es Licenciada en Derecho por la Universidad del Pedregal. Cuenta con el diplomado “Juicio Oral Familiar. Litigio Estratégico”, por la UNAM.

En su trayectoria profesional ha ocupado diversos cargos, entre ellos el de asesora legislativa en la Cámara de Senadores; investigadora analista en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México; Directora de Análisis y Desarrollo Normativo y Directora de Políticas Públicas y Presupuesto en la Procuraduría General de la República; Coordinadora de la Defensoría de Oficio en materia de Responsabilidades Administrativas en la Secretaría de la Función Pública; y actualmente ocupa el cargo de Directora de Normatividad en Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.

RESUMEN

El presente artículo tiene por objetivo examinar los principales cambios que entraña el nuevo modelo de justicia laboral; resaltar las similitudes y diferencias entre el procedimiento ordinario contemplado en la Ley Federal del Trabajo y el Juicio Especial aplicable a los conflictos laborales entre los tribunales electorales, el Instituto Electoral y su personal, a nivel federal y estatal; y analizar las implicaciones de la reforma laboral de 2019 en la aplicación de la normatividad de los tribunales electorales, en tanto su naturaleza *sui generis* de autoridad laboral.

I. REFORMA LABORAL EN MATERIA DE JUSTICIA LABORAL, LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La reforma constitucional a los artículos 107 y 123, publicada el 24 de febrero de 2017, y las reformas secundarias a la Ley Federal del Trabajo (LFT), publicadas el 1 de mayo de 2019, representan la transformación más importante a nuestro régimen laboral en los últimos cien años, toda vez que abrieron paso a un nuevo modelo que privilegia la conciliación como un medio de justicia alternativa, traslada la función jurisdiccional de las

juntas de conciliación y arbitraje a tribunales laborales pertenecientes al Poder Judicial; y tutela los derechos de libertad sindical y negociación colectiva de las y los trabajadores, así como su derecho a incidir en las decisiones de sus sindicatos a través del voto personal, libre, secreto y directo.

La conciliación prejudicial obligatoria a cargo de un órgano con autonomía técnica que privilegia la resolución de los conflictos laborales sin necesidad de accionar la maquinaria judicial, es quizá una de las mayores bondades de la reforma laboral. Este procedimiento inicia a petición de parte (por comparecencia personal, escrito debidamente firmado o vía electrónica). La audiencia de conciliación se desahoga dentro de los 15 días siguientes a la fecha de solicitud y su atención no deberá exceder los 45 días hábiles. La autoridad puede formular propuestas de contenido y alcances de un arreglo conciliatorio y, en caso de llegar a un acuerdo, se celebrará un convenio que adquirirá la condición de cosa juzgada.

La etapa conciliatoria es independiente del juicio que se inicia ante los tribunales laborales. No obstante, a la demanda laboral deberá anexarse la constancia de no conciliación emitida por el centro competente, salvo los casos de excepción expresamente establecidos en la ley. Es decir, acudir a la conciliación prejudicial es un presupuesto procesal para el acceso a la etapa jurisdiccional.¹

Con la reforma de 2019, el nuevo derecho procesal del trabajo se rige por los principios de inmediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y

1 RESOLUCIÓN PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LO ES AQUELLA POR LA QUE EL TRIBUNAL LABORAL REMITE LA DEMANDA AL CENTRO DE CONCILIACIÓN, FEDERAL O ESTATAL, PARA QUE SE AGOTE LA ETAPA CONCILIATORIA PREJUDICIAL Y NO EL ACUERDO DE ARCHIVO DEFINITIVO QUE EMITE UNA VEZ QUE EL CENTRO RESPECTIVO ACUSA RECIBO DEL EXPEDIENTE. Tesis X.1o.T.5 L (11a.); Tribunales Colegiados de Circuito, Seminario Judicial de la Federación, Undécima Época, octubre de 2021, Aislada (Común).

sencillez procesal; además, debe ser público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio. Esta distinción no es meramente enunciativa o declarativa, sino una manifestación de que la conciliación puede concurrir en cualquier momento como *una vía privilegiada para la solución del conflicto*, por ello, el artículo 873-K de la LFT faculta al juez o jueza para promover este medio de justicia alternativa.

Uno de los principales cambios al derecho laboral adjetivo fue la transición competencial de la función jurisdiccional a los tribunales laborales. En este sentido, se abandona el paradigma del tripartismo como forma de integración de las autoridades laborales resolutoras en aras de otorgar celeridad al desahogo de los procedimientos laborales y, con ello, atender al derecho constitucionalmente protegido de administrar justicia de manera pronta, expedita, completa e imparcial.

El procedimiento ordinario laboral obedece a un modelo mixto, con una fase escrita pero predominantemente oral. Por su propia y especial naturaleza, es decir, por su carácter tutelar y eminentemente social del derecho del trabajo, las autoridades jurisdiccionales podrán subsanar la causa de petición, en el caso de que las personas trabajadoras no hubiesen reclamado las prestaciones en su beneficio conforme a la ley, entre otras medidas de libre conducción del procedimiento por encima de cualquier formalismo jurídico.

El renovado procedimiento ordinario laboral también establece que las pruebas deberán ofrecerse y acompañarse desde el escrito de demanda y el de contestación a esta, salvo que se refieran a hechos relacionados con la réplica, siempre que la parte actora no hubiese tenido conocimiento al presentar su demanda; así como las que se utilicen para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las partes y las pruebas supervinientes.

El procedimiento inicia con la presentación de la demanda, su contestación y, en su caso, reconvención. En la audiencia preliminar se depura el procedimiento mediante el pronunciamiento sobre la admisión o desechamiento de las pruebas, la

resolución a las excepciones dilatorias o los recursos presentados en contra de actos u omisiones del secretario instructor, así como para citar a audiencia de juicio, donde se desahogarán las pruebas ofrecidas, se formulan alegatos y, en su caso, se emite sentencia.

Tratándose de las reglas de la prueba pericial, confesional y testimonial, se modifican diversos aspectos relacionados con su tramitación y desahogo, a efectos de que se desarrollen sin estrictos formalismos jurídicos, así como retomando los avances considerados en los criterios jurisprudenciales en la materia, todo ello con la intención de privilegiar el principio de concentración y de libertad probatoria.

Por último, cabe mencionar que el procedimiento ordinario laboral aplica para aquellos conflictos individuales y colectivos que no requieran una tramitación especial, respecto a las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. JUICIOS LABORALES ESPECIALES

Conforme al artículo 99, fracciones VI y VII de la Constitución federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la máxima autoridad jurisdiccional en esta materia y le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre los conflictos o diferencias laborales entre dicho Tribunal y su personal, y los que se susciten entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y su personal. Con esta prescripción constitucional, a nivel federal, se constituye el juicio laboral especial aplicable a las y los servidores públicos que prestan sus servicios al INE y al Tribunal, en tanto su especialización en la materia electoral.

A partir de este mandato, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) contempla las reglas con las que se rige el juicio para dirimir los

conflictos o diferencias laborales de las y los servidores públicos del INE, mientras que el procedimiento a seguir para que dicho Tribunal Electoral dirima las controversias laborales con sus personas trabajadoras, se define en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (RITEPJF). Es importante señalar que, a pesar de que el TEPJF conoce de ambas controversias, ya sea de las propias como las del INE con sus trabajadores y trabajadoras, el procedimiento para su estudio y resolución tiene algunas diferencias.

En el primer supuesto, el artículo 132, fracción III, del RITEPJF considera que la Comisión Substanciadora en los conflictos laborales se integrará por un representante de la Sala Superior, quien la presidirá; otro de la Comisión de Administración, y un representante nombrado por las y los trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Para el caso del juicio laboral especial entre el INE y sus personas trabajadoras, dicho procedimiento puede ser del conocimiento de la Sala Superior (órganos centrales del INE) o las Salas Regionales del Tribunal Electoral, según ejerza su jurisdicción (distintos a los conflictos de los órganos centrales del INE).

La persona trabajadora del INE cuenta con un plazo de 15 días hábiles para la presentación de su demanda, una vez que se le notifique la destitución de su cargo o de la afectación de sus derechos laborales, y para la persona trabajadora del TEPJF el plazo es de cuatro meses. Respecto a los plazos establecidos para la contestación de la demanda a cargo del INE y del TEPJF en su carácter de demandados. Para el primer caso, se considera un plazo de diez días hábiles, mientras que, para el segundo, son cinco días hábiles a partir del día siguiente de su notificación.

Para la substanciación de ambos juicios, se establece expresamente la aplicación supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. Sin embargo, para las y los trabajadores del Tribunal Electoral, esta se aplica de

manera directa conforme a los artículos 152 y 161 de dicho ordenamiento, en atención a lo dispuesto por el artículo 131 del RITEPJF. De igual manera, se invoca la LFT para su aplicación supletoria en supuestos expresos, por ejemplo, la acreditación de la personería de las partes.

El juicio para dirimir los conflictos laborales del personal del INE contempla una audiencia de conciliación, admisión, desahogo de pruebas y alegatos, misma que prevé la intervención de la autoridad electoral en funciones laborales, a efectos de exhortar a las partes a que lleguen a un acuerdo, y abriendo la posibilidad para que soliciten la suspensión de la audiencia con el objeto de llegar a una conciliación. No obstante, de no acontecer este acuerdo, se dará paso a la etapa de admisión de pruebas y continuidad de la audiencia antes referida.

En las normas adjetivas antes señaladas persisten diferencias en cuanto a las reglas para la admisión y desahogo de las pruebas, así como para la tramitación de incidentes. No obstante, uno de los temas más preocupantes de estos juicios laborales especiales es la imposibilidad de presentar recurso legal alguno en contra de las resoluciones que emite el Tribunal Electoral.

Esta situación es debatible ya que incluso se impide la tramitación del juicio de amparo al prever la actualización de una causa de improcedencia respecto a las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral (artículo 61, fracción IV, Ley de Amparo), lo que puede advertirse como una restricción a los derechos fundamentales de las y los trabajadores, además de considerarse inconveniente.²

Es oportuno señalar que esta misma circunstancia ocurre en el ámbito estatal, es decir, la existencia de un régimen laboral especial aplicable a las autoridades electorales. En términos del

2 Cfr. Jorge Mena Vázquez, *Los conflictos de competencias entre los subsistemas de control constitucional de amparo y de medios de impugnación en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 51-73.

artículo 116, fracción III de la Constitución federal, el Poder Judicial de los Estados se ejerce por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

El artículo 38, inciso 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México es competente para resolver sobre los conflictos laborales entre este Tribunal y su personal o el Instituto Electoral y su personal. Entre la legislación secundaria que prevé reglas generales para la tramitación de estos juicios laborales especiales se encuentra la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, el Reglamento Interior del Tribunal Electoral de la Ciudad de México y el Reglamento en Materia de Relaciones Laborales del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Conforme al artículo 126 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, las diferencias o conflictos que se susciten entre el Instituto Electoral local y sus personas servidoras, y entre el Tribunal Electoral local y sus personas servidoras se sujetarán al Juicio Especial Laboral, pero será la Magistratura electoral la que sustancie el expediente de la controversia con el Instituto Electoral local, y para las que se susciten entre el Tribunal Electoral local será competente la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas. No obstante, en ambos casos, será el Pleno del Tribunal quien emita la resolución que ponga fin al juicio.

En cuanto a su configuración para la aplicación de la legislación supletoria, el primer ordenamiento jurídico que se invoca para atender situaciones no previstas en la legislación especial, es la LFT, seguida de la LFTSE.

El Juicio Especial Laboral aplicable a las autoridades electorales de la Ciudad de México es un procedimiento público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y a instancia de parte. De manera similar, el juicio inicia con una fase escrita, mediante la presentación de la demanda; en este caso, las

pruebas se pueden presentar en el momento de interposición de la demanda o en la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas.

El plazo para la celebración de dicha audiencia es de 30 días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la demanda. La audiencia consta de tres etapas: la de conciliación, demanda y excepciones, así como la de ofrecimiento y admisión de pruebas. En el caso de la etapa conciliatoria, este procedimiento tiene una amplitud mayor a lo previsto en el respectivo a nivel federal, en el sentido de que la autoridad electoral en funciones laborales interviene en la celebración de pláticas entre las partes y las exhorta a que lleguen a un arreglo.

Un elemento interesante de este modelo conciliatorio deriva de la fracción III del artículo 166 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, que plantea que las y los apoderados del Instituto Electoral y el Tribunal procuren en todo momento llegar a un acuerdo conciliatorio con la parte actora (no así la autoridad instructora), contando para ello con la facultad de realizar las propuestas económicas que consideren pertinentes. Si el juicio implica a una persona servidora pública del Tribunal Electoral local y las partes están conformes con los montos del arreglo, la Dirección General Jurídica someterá el asunto a la Presidencia del Tribunal a efecto de que determine su procedencia o, en su caso, que se continúe con el juicio.

Posteriormente, en caso de que no acontezca un arreglo conciliatorio, se da continuidad a la etapa de demanda y excepciones; aquí, la parte actora podrá ratificar o modificar su demanda, a efectos de precisar sus puntos petitorios. La contestación a la demanda se podrá realizar de manera oral o por escrito.

Una vez concluida esta etapa, se inicia la de ofrecimiento y pruebas. En esta fase, se abre la posibilidad de ofrecer nuevas pruebas, siempre que se relacionen con las ofrecidas por la contraparte o bien, se trate de pruebas relacionadas con hechos desconocidos que se desprendan de la contestación de la demanda,

para lo cual se podrá solicitar la suspensión de dicha audiencia para proceder a su preparación. Debe precisarse que este periodo no deberá exceder de 30 días hábiles.

Posteriormente, se otorga a las partes la posibilidad de emitir alegatos hasta en un plazo de 15 días hábiles y, subsecuentemente, se declara cerrada la instrucción, para que dentro de los 30 días siguientes se formule por escrito el proyecto de resolución que será presentado al Pleno para su consideración. El Pleno podrá resolver sobre dichos juicios en reunión privada, y los efectos de resolución se darán en el sentido de condenar o absolver a la persona demandada.

III. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO LABORAL Y LOS JUICIOS LABORALES ESPECIALES

Los juicios laborales especiales tienen justificación constitucional. Se instruyen y resuelven por autoridades distintas a las autoridades laborales reconocidas en la LFT y en la LFTSE. En su legislación sustantiva y adjetiva se encuentran diferencias con el *régimen general*, pero también tienen sus similitudes en tanto se trata de procedimientos de orden laboral, lo que permite la aplicación de estas legislaciones de manera supletoria. En lo que respecta a las autoridades electorales, entiéndase INE y Tribunal Electoral, hay abundante jurisprudencia que confirma al Tribunal Electoral como órgano encargado de resolver de manera definitiva e inatacable los conflictos laborales suscitados entre el INE, el Tribunal y sus personas trabajadoras.³

3 JUICIOS LABORALES EN MATERIA ELECTORAL RESPECTO DE SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ÚNICAMENTE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PUEDE TRAMITARLOS Y RESOLVERLOS, SIN QUE LO ACTUADO Y DECIDIDO EN UN JUICIO DE GARANTÍAS LA PUEDA VINCULAR. Tesis CXXVIII/2021, Sala Superior del Tri-

Nuestro ordenamiento jurídico considera un número importante de regímenes o juicios laborales especiales, y desde el texto constitucional se establecen las excepciones a la regla. Por mencionar los más evidentes, se tiene el régimen especial aplicable a las y los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y personas que forman parte de las instituciones policiales. La existencia de estos regímenes especiales, en su mayoría, obedece a la naturaleza específica de la institución o de la actividad y/o trabajo que se desempeña.

Por este motivo, no resulta extraño que las autoridades electorales también cuenten con un régimen especial en materia laboral. Entre las explicaciones a este modelo *sui generis* se encuentra el hecho de que las leyes e instituciones electorales siempre han buscado su independencia, así como alejarse de la influencia de los poderes de la Unión y de las autoridades laborales, en razón de su posible injerencia en la vida interna de los órganos electorales, al permitir que conozcan y resuelvan de los conflictos laborales de sus empleadas y empleados, afectando con ello el funcionamiento de las autoridades electorales y los procesos de elección.⁴ Otra posible hipótesis, como plantea Ordóñez Sedeño, es la tradición amarga del derecho electoral respecto a sus difíciles episodios de 1988, 1994 y 2006 que hicieron necesario establecer un blindaje o reforzamiento a la legislación electoral y sus instituciones.

No obstante, existen críticas a este régimen *sui generis* por el hecho de que la autoridad electoral, al ejercer funciones laborales, está siendo juez y parte en el procedimiento, en tanto que es demandado y autoridad resolutora, lo que atentaría contra el derecho humano de acceso a la justicia pronta, imparcial

bral Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2002, pp. 92-93.

4 Joaquín Ordóñez Sedeño, “La efectividad del Tribunal Electoral y el INE: Los derechos humanos y los conflictos laborales en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 4, núm. 24, segundo semestre de 2020, p. 184.

y expedita. Esta diferencia es sustancial entre ambos procedimientos, ya que el procedimiento laboral ordinario se encuentra a cargo de tribunales laborales del Poder Judicial, mientras que en los juicios laborales especiales conocen funcionarias y funcionarios judiciales electorales en funciones de autoridad laboral.

Otra diferencia evidente es el hecho de que el procedimiento ordinario laboral responde a las relaciones que se refieren en el apartado A del artículo 123 constitucional, mientras que los juicios laborales especiales en *sede electoral* tienen una mayor correspondencia con las mencionadas en el apartado B.

Todos los juicios especiales laborales examinados cuentan con una etapa procesal en la que se considera una diligencia o avenimiento de conciliación, aunque en su mayoría es un formalismo a desahogar en el juicio; esto, con excepción de las reglas aplicables al Juicio Especial Laboral a cargo del Tribunal Electoral local, el cual plantea una etapa conciliatoria más basta en cuanto a objetivos, facultades de las autoridades instructoras para promover la conciliación, así como mecanismos que contribuyan a que los conflictos se resuelvan en una etapa temprana del procedimiento. Sin embargo, se siguen advirtiendo complejidades relacionadas con la intervención del INE y del Tribunal Electoral en calidad de patrones, y del Pleno mediante su facultad de aprobar los alcances establecidos en los arreglos conciliatorios, lo que pudiera desincentivar el esfuerzo por promover la conciliación.

La conciliación que aplica a las y los trabajadores al servicio del Estado no es un asunto nuevo, ya que la ley de la materia considera las bases para su tramitación. Lo que sí es cuestionable es que no haya seguido la lógica de la reforma al apartado A del artículo 123 constitucional.

Claramente las etapas procesales de cada juicio o procedimiento son distintas, aunque entre los juicios laborales especiales coincide la existencia de una audiencia que abarca de manera general cada una de dichas fases, pero a partir de la reforma laboral de 2019, el procedimiento ordinario laboral

presentó sustanciales mejoras, mismas que podrían servir de guía o ejemplo ante una eventual reforma o modificación de la legislación electoral, o bien, en su uso a partir de la aplicación supletoria.

VII. CONCLUSIONES

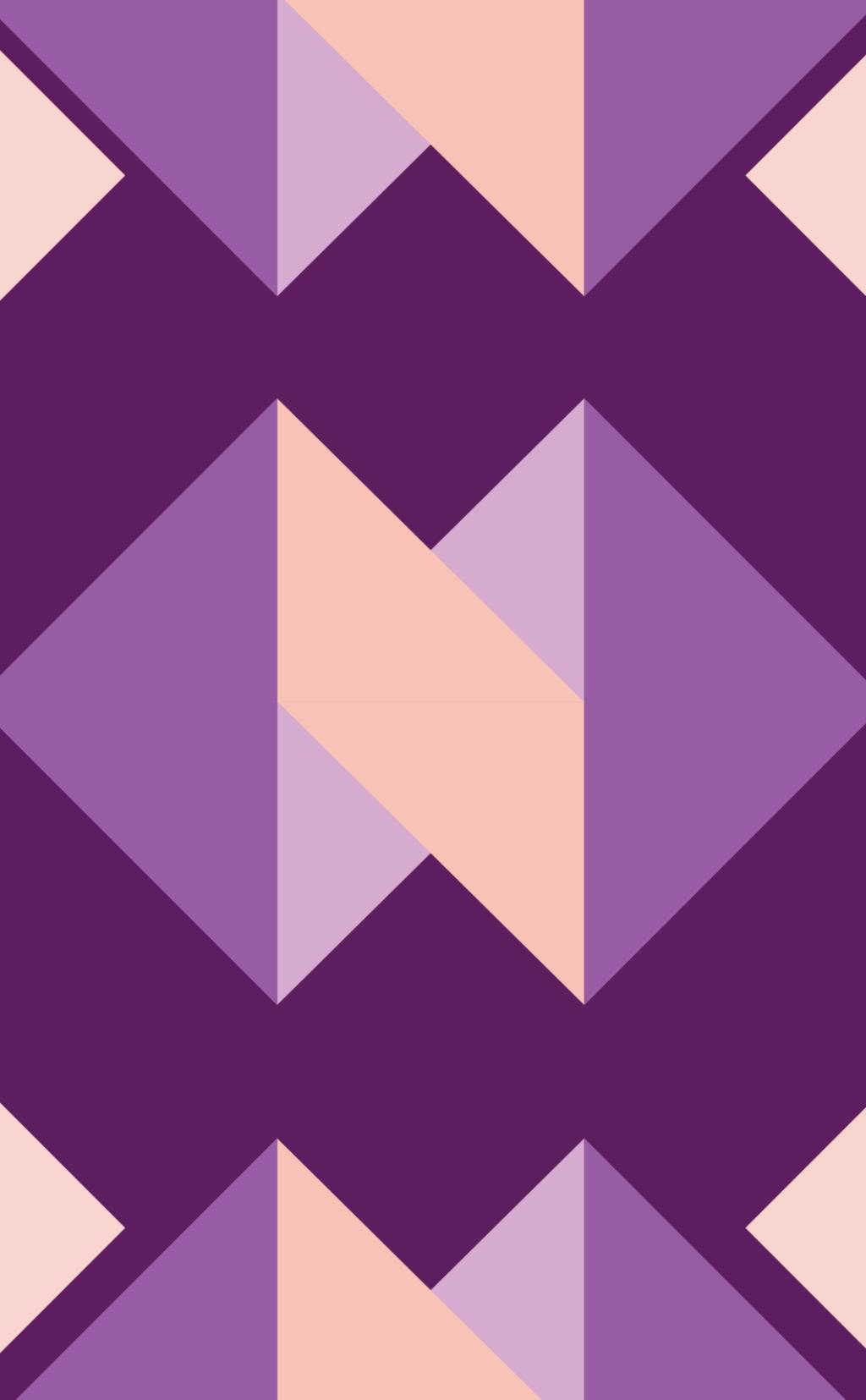
La reforma laboral representa una de las transformaciones más progresistas en el ámbito del derecho social. La posibilidad de agotar los conflictos en una etapa prejudicial implica ahorro de tiempo, ingresos y esfuerzos a todos los involucrados, entre otros beneficios que ya son tangibles en 22 entidades federativas.

Sin embargo, la reforma laboral tiene sus limitaciones. No abarcó a las y los trabajadores regulados en el apartado B del artículo 123 constitucional, ni a las personas empleadas que se encuentran sujetas a un régimen especial laboral. Si bien las autoridades electorales pueden acudir a la aplicación supletoria de las nuevas normas y procedimientos, es necesaria una renovación normativa a las bases del derecho burocrático, así como a otros procedimientos que se han acomodado en un régimen especial.

Los juicios laborales especiales en el ámbito electoral deben ser examinados desde sus causas, efectividad, legitimidad y satisfacción por parte de las y los justiciables, y las autoridades electorales no deben obviar los alcances establecidos en el artículo 1º constitucional respecto a su deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, en especial, aquellas a cargo de la función jurisdiccional, en el sentido de interpretar las normas de derechos humanos conforme a la Constitución federal y los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento la más amplia protección a las personas.

Es viable pensar en exportar este nuevo modelo de justicia laboral, en gran medida al acierto que ha resultado el rediseño institucional, en el que se premió por la autonomía e independencia de las autoridades laborales, así como en la apuesta por el fortalecimiento del procedimiento de conciliación prejudicial obligatoria y al mejoramiento de las reglas que rigen el procedimiento ordinario laboral.

Por todo lo anterior, las autoridades electorales pueden apreciar las bondades del nuevo sistema de justicia laboral y, en especial, las mejoras planteadas al procedimiento ordinario contemplado en la LFT, con miras en su adaptación a sus legislaciones adjetivas, principalmente porque resultaría en un beneficio directo a las y los trabajadores, además de que se buscaría una uniformidad procesal, y no así, la existencia de treinta y tres o más juicios especiales laborales, cada uno de ellos delineado según el libre arbitrio de cada entidad federativa.



**El procedimiento ordinario
contemplado en la reforma laboral
de 2019, y su posible incorporación
al marco normativo de los diversos
tribunales electorales**

*Mario Adrián Navarrete Cedillo
Abogado litigante, especialista en prevención
de controversias y cumplimiento normativo*

Mario Adrián Navarrete Cedillo es abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde realizó sus estudios de especialidad en Derecho Corporativo.

También formó parte de las materias de Derecho Fiscal, Derecho Laboral, Derecho Mercantil y de impuestos en la mencionada institución educativa. Durante su trayectoria profesional se ha desempeñado como abogado postulante, consultor de empresas y empresarios, planeación jurídica, prevención de controversias y cumplimiento normativo.

El decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 1 de mayo de 2019 mediante el cual se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de la Defensoría Pública, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Seguro Social, ha sido uno de los avances legislativos más importantes que se ha tenido en los últimos diez años para la protección y el fortalecimiento de los derechos fundamentales de la clase trabajadora. Dicho decreto de reforma contiene:

- El fortalecimiento a la transparencia y la rendición de cuentas de los sindicatos;
- El fortalecimiento y la mejora de la justicia laboral mediante la creación de tribunales del trabajo y un centro de conciliación laboral y registro sindical;
- El fortalecimiento al derecho a la no discriminación y a la perspectiva de género; y
- La regulación de los derechos de las y los trabajadores del hogar y del campo.

Tal contenido hace referencia a modificaciones y adiciones a las leyes protectoras de los derechos de la clase trabajadora, mismos que se dividen en los siguientes rubros:

- I. Libertad sindical;
- II. Nuevo modelo de justicia laboral;
- III. Prohibición de la discriminación en centros de trabajo; y
- IV. Regulación de derechos laborales en sectores específicos.

En esta ocasión, solo abordaremos el tema relativo al nuevo modelo de justicia laboral contemplado en la reforma mencionada en líneas anteriores.

NUEVO MODELO DE JUSTICIA LABORAL

El nuevo modelo de justicia laboral contempla la sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto federal como locales, por tribunales laborales que serán dependientes del Poder Judicial de la Federación y los Poderes Judiciales Estatales, quienes serán competentes para conocer y resolver sobre los conflictos que se susciten entre personas trabajadoras y patronas.

Dicho modelo de justicia laboral contempla un **nuevo procedimiento ordinario laboral**, mismo que resultará aplicable para aquellos casos en los que existan conflictos entre personas trabajadoras y patronas, tanto individuales como colectivos, que no requieran de una tramitación especial conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo.

PROCEDIMIENTO ORDINARIO

El nuevo procedimiento ordinario laboral está compuesto de dos etapas, una escrita y una oral; contempla una etapa previa de conciliación prejudicial (previa al inicio del juicio ordinario) ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, salvo ciertas excepciones como los asuntos que versen sobre

discriminación por condiciones sociales, por embarazo, orientaciones sexuales, religiosas, étnicas, acoso, hostigamiento sexual, casos, en los que no es necesaria la etapa preconciliatoria.

Agotada o no la etapa preconciliatoria, según sea el caso, se iniciará el procedimiento ordinario mediante la presentación de la demanda laboral ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora del Tribunal competente, tal y como lo indica el reformado artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo.

Los principios que rigen el procedimiento ordinario laboral son: celeridad procesal, concentración, continuidad, contradicción, economía, igualdad, inmediatez, oralidad, publicidad, sencillez, suplencia y veracidad.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO LABORAL

I. Escrita

- Demanda
 - Escrito que contiene entre otros elementos, las pretensiones que se reclaman de la parte demandada, sustentadas en una exposición de las circunstancias o hechos que dieron origen al conflicto laboral.
- Contestación de demanda
 - Escrito que contiene las manifestaciones de defensa de la parte demandada, respecto de lo que se le reclama y los hechos que se le imputan, entre otros elementos.

- Reconvención
 - Conocida como las pretensiones que la o el demandado puede reclamar de la parte actora, dentro del mismo procedimiento judicial.
- Rélicas de las partes
 - En estas, las partes, mediante argumentaciones lógico-jurídicas, desconocen y restan valor a las pretensiones, excepciones y hechos, alegados por la parte contraria.

II. Oral

- Audiencia preliminar
 - Contempla la depuración del procedimiento, fijación de los hechos no controvertidos, admisión y desechamiento de pruebas, y la fijación de fecha y hora para el desahogo de la audiencia de juicio.
- Audiencia de juicio
 - Contempla el análisis y calificación de pruebas, el desahogo de las mismas, formulación de alegatos, cierre de la etapa.

La sentencia se emitirá el mismo día en que concluye la audiencia de juicio, salvo excepciones, en los cuales se podrá emitir a los cinco días posteriores a la conclusión de la audiencia de juicio.

La sentencia contendrá la decisión del juez o jueza sobre el conflicto, declarando la razón de una de las partes sobre sus argumentaciones, absolviendo o condenando.

CONFLICTOS DE TRABAJO EN MATERIA ELECTORAL

En materia electoral existen los juicios para dirimir los conflictos laborales suscitados entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con sus personas servidoras.

Procedimiento para solución de conflictos laborales con el INE

Para la solución de conflictos de trabajo en los que el Instituto Nacional Electoral se encuentra involucrado, se deberá iniciar con la demanda a que se refiere la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contemplada en sus artículos 96, 97 y demás relativos y aplicables; las autoridades competentes para resolver sobre dichos conflictos son la Sala Superior o la Sala Regional del Tribunal Electoral, según sea el caso.

La sustanciación del procedimiento para dirimir los conflictos laborales con el INE, de forma general, se realizará de la siguiente manera:

- Presentación de demanda ante la Sala competente del TEPJF;
- Emplazamiento;
- Contestación de demanda;
- Celebración de audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos;
- Resolución.

Procedimiento para solución de conflictos laborales con el TEPJF

Por cuanto hace a los conflictos de trabajo que se susciten entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus personas servidoras, estos deberán sustanciarse de conformidad a lo establecido en el libro segundo, título sexto, capítulo II, De los Juicios para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales del Personal del Instituto Nacional Electoral, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tramitados por la Comisión Sustanciadora del TEPJF y resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La sustanciación del procedimiento para dirimir los conflictos laborales con el TEPJF, de forma general, se realizará de la siguiente manera:

- Presentación de demanda;
- Turno de demanda a la Comisión Sustanciadora;
- Emplazamiento;
- Contestación de demanda;
- Celebración de audiencia de pruebas, alegatos y resolución;
- Emisión de dictamen de la Comisión Sustanciadora, que la Sala Superior aprobará o rechazará; y
- Aprobación o rechazo del dictamen de la Comisión Sustanciadora.

Competencia

Para mayor referencia, se hace mención que el artículo 166 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, menciona que el Tribunal Electoral, de acuerdo con lo prescripto por la Carta Magna y las leyes aplicables, resulta competente

para resolver las controversias que se susciten por conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus personas servidoras así como por conflictos o diferencias laborales suscitadas entre el Instituto Nacional Electoral y sus personas servidoras, a saber:

Artículo 166. En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

[...]

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

[...]

- d)** Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus personas servidoras públicas;
- e)** Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus personas servidoras públicas;

CONCLUSIONES

Tanto el procedimiento para la solución de conflictos laborales suscitados con el Instituto Nacional Electoral como con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a simple vista, tienen una mayor cantidad de expedientes en su sustanciación, que el propio procedimiento ordinario a que se refiere el nuevo sistema de justicia laboral, ya que este cuenta con más etapas, que los establecidos para la solución de conflictos laborales con el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

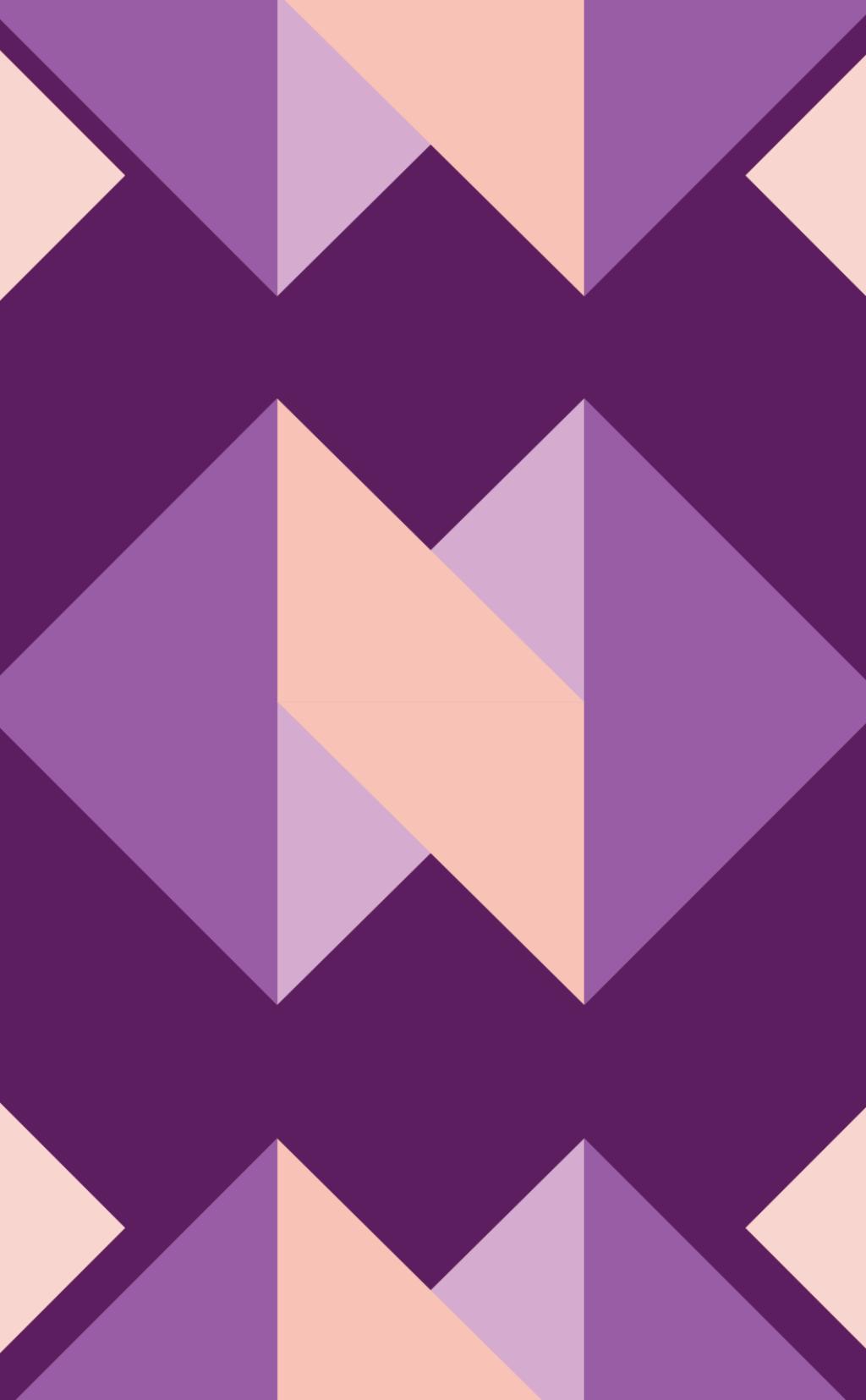
Si bien es cierto que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta al Tribunal Electoral para dirimir y resolver controversias laborales que se susciten entre el Instituto Nacional Electoral y el propio Tribunal Electoral con sus personas servidoras públicas, también lo es que este es un órgano especializado cuya naturaleza principalmente está encaminada a garantizar el cumplimiento de los procesos electorales, proteger los derechos político-electORALES y resolver conflictos electORALES, con la finalidad de fortalecer el sistema democrático de México, no así, resolver conflictos laborales.

Con relación a lo anterior y de la interpretación del principio de división de poderes, que no es otra cosa más que la división de las actividades del poder público en diversos órganos para garantizar la seguridad jurídica y la democracia, es que se justifica la creación de órganos especializados como son los tribunales laborales o incluso los tribunales electorales, entre otros. Por consecuencia, el órgano especializado para resolver conflictos laborales es el creado para dicha finalidad, ya que presupone una especialidad que no tiene otro órgano especializado en una materia distinta a la laboral.

Por lo anterior, más allá de la posibilidad de incorporar el nuevo procedimiento ordinario laboral al marco jurídico de los tribunales electorales, sería importante analizar la desincorporación de la facultad otorgada a estos para la solución de conflictos laborales, ya que incluso, en uno de los supuestos, pudiere verse atentado el principio de imparcialidad que debe revestir toda resolución judicial, ello, porque es el propio Tribunal Electoral quien aprueba o rechaza el dictamen que resuelve los conflictos laborales con sus personas trabajadoras.

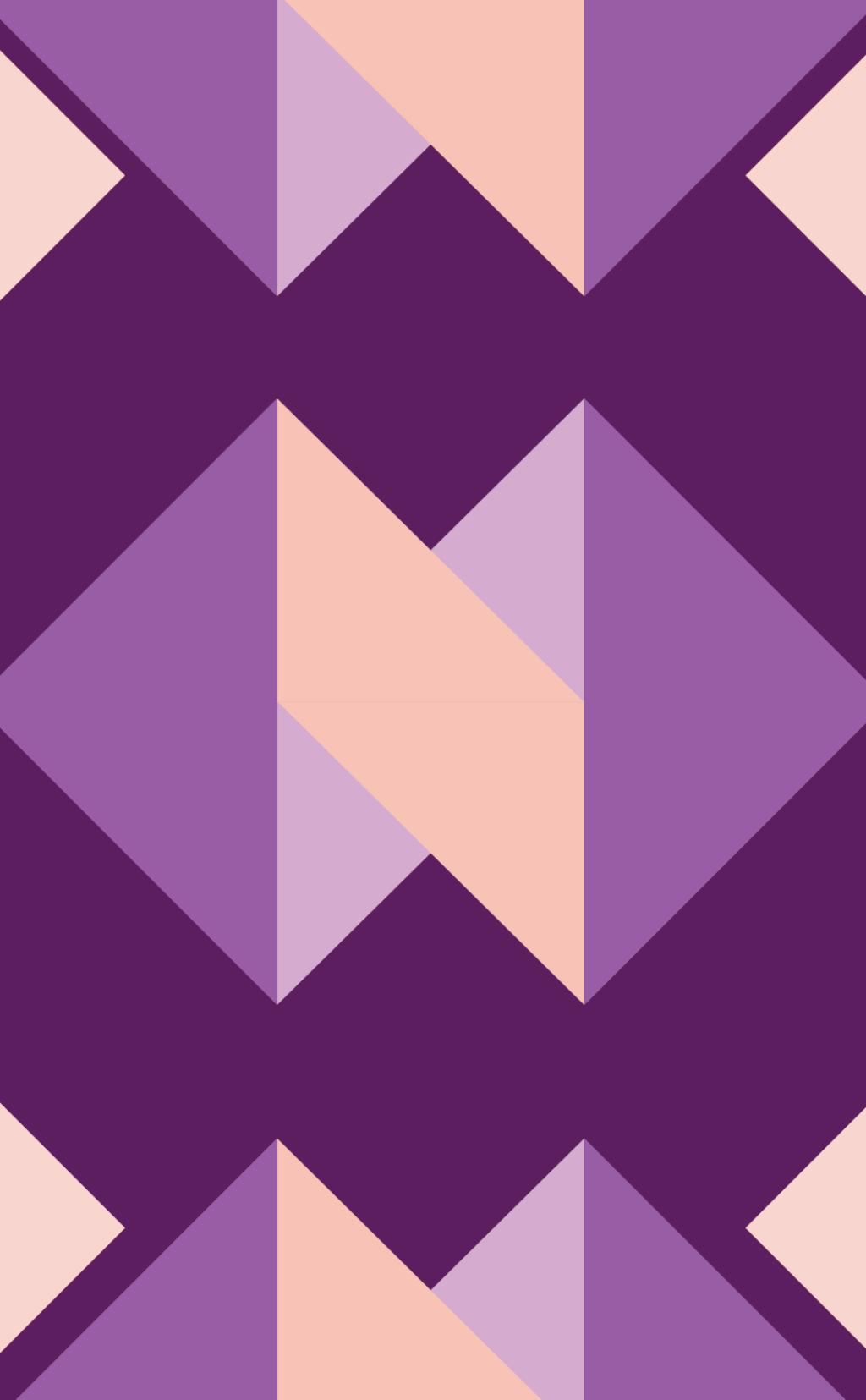
En conclusión, considero que el procedimiento actual para la solución de conflictos del Tribunal Electoral podría ser más funcional que el procedimiento ordinario que establece la reforma laboral de 2019; sin embargo, desde mi punto de vista, no creo que deba ser el órgano encargado de solucionar dichos conflictos, ya que para ello, existen órganos especializados en

materia laboral, tal es el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los tribunales laborales de próxima creación, incluso el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órganos que se encargan de la impartición de Justicia Laboral y que dan solución a los conflictos individuales y colectivos de trabajo, suscitados entre particulares o entre los órganos de la administración pública y sus personas servidoras públicas.



VI

**El procedimiento de conciliación
prejudicial atendiendo a la reforma
laboral de 2019 ante los tribunales
electorales (federal y locales)**



El procedimiento de conciliación prejudicial atendiendo a la reforma laboral de 2019 ante los tribunales electorales (federal y locales)

*Mauricio Huesca Rodríguez
Consejero del Instituto Electoral
de la Ciudad de México*

Mauricio Huesca Rodríguez es abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde realizó sus estudios de especialidad en Derecho Corporativo.

También formó parte de las materias de Derecho Fiscal, Derecho Laboral, Derecho Mercantil y de impuestos en la mencionada institución educativa. Durante su trayectoria profesional se ha desempeñado como abogado postulante, consultor de empresas y empresarios, planeación jurídica, prevención de controversias y cumplimiento normativo.

1. PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

El 1 de mayo de 2019, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva. Las leyes que se reformaron son la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de la Defensoría Pública, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Seguro Social.

La reforma laboral procuró hacer más rápido y ágil el sistema de impartición de justicia laboral favoreciendo la conciliación. Lo anterior, pues estableció la **obligación** de las personas trabajadoras y patronas de solicitar el procedimiento de conciliación previamente a iniciar un juicio ante los tribunales laborales.

El *Dictamen en sentido positivo a la minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*, retomó algunas definiciones comparadas:

- En Ecuador, la conciliación prejudicial es “el acto por medio del cual las partes, ante un funcionario competente, y cumpliendo los requisitos de fondo y de forma

exigidos por las normas que regulan la materia, llegan a un acuerdo que evita el que estas acudan a la jurisdicción laboral” (artículo 23, ley 23 de 1991).

- En Perú, se ha venido implementando la conciliación laboral prejudicial como medio alternativo de resolución de conflictos. Este tipo de conciliación, como su propio nombre lo explica, se realiza fuera de los terrenos judiciales y se divide en tres: la conciliación administrativa, la conciliación privada y la conciliación extrajudicial. El artículo 26 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú establece que el Centro de Conciliación, Arbitraje e Investigación CENCOAMITP es un órgano de derecho público autónomo y especializado, que tiene por objeto brindar servicios de conciliación, arbitraje, investigación y difusión de la legislación laboral y de seguridad social, pudiendo descentralizar sus funciones.

Así, se consideró acorde modificar la impartición de justicia mediante un verdadero proceso de conciliación y, por tanto, implementar un procedimiento sencillo, de fácil acceso, que privilegia la amigable composición y resulta favorable para quienes acuden a solicitar dicha instancia.

El procedimiento de conciliación judicial inicia con la presentación de la solicitud de conciliación por escrito o vía electrónica, ya sea de manera individual o conjunta, ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral o ante los centros de conciliación locales, según corresponda, y no podrá exceder del término de 45 días naturales.

Una vez tramitado, la audiencia se lleva a cabo de manera personal, se formulará una propuesta de arreglo conciliatorio con soluciones que resulten justas y equitativas, y que finalmente sean las adecuadas para dar por concluida la controversia. Cuando no se llegue a un acuerdo, la autoridad conciliadora tendrá por agotada dicha etapa.

Ahora bien, como se mencionó, el procedimiento de conciliación adquirió carácter obligatorio; no obstante, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, los siguientes casos quedan exceptuados: discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como razones de sexo, orientación sexual, raza, religión, origen étnico, condición social o acoso u hostigamiento sexual; designación de personas beneficiarias por muerte; prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo; tutela de derechos fundamentales y libertades públicas de carácter laboral relacionados con:

- Libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva,
- Trata laboral, trabajo forzoso y obligatorio,
- Trabajo infantil,
- Disputa de la titularidad de contratos colectivos o contratos ley,
- Impugnación o modificación de estatutos de los sindicatos.

De acuerdo con la iniciativa de reforma, lo que se buscó con este mecanismo fuera de juicio, fue recuperar el principio republicano de la división de poderes como forma y esencia de la organización de la vida política nacional.¹

Se buscó una auténtica posibilidad de solución de los conflictos laborales así como disminuir los plazos de resolución de los mismos y evitar la carga de asuntos de los tribunales. Así

1 INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y FEDERAL DEL TRABAJO; Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE CENTROS DE CONCILIACIÓN, SUSCRITA POR EL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ NAVARRETE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

pues, la finalidad de implementar la obligación de participar en una instancia conciliatoria prejudicial se resume en la pretensión de retirar la atención de los tribunales de la función conciliatoria, a efecto de que se concentren en las tareas jurisdiccionales.²

2. LA ACTIVIDAD DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN MATERIA LABORAL

Desde hace tiempo se ha señalado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), apoyándose en disposiciones localizadas en leyes complementarias, resuelve los conflictos de su personal sin la intervención de los tribunales laborales, lo cual constituye una forma de trato distinto entre las personas del servicio público, es decir, un trato desigual entre iguales.³

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de las y los servidores del Instituto Nacional Electoral (JLI) es resuelto por el TEPJF desde 1996 y desde su creación no ha tenido ninguna reforma, por ende no se observa una visión de justicia laboral progresiva con relación a los derechos humanos, aunado al hecho de que se encuentra regulada en una normativa esencialmente de naturaleza electoral. Tal situación ha provocado diversas críticas respecto a que la materia laboral no tiene nada que ver con su especialización.

Un sector de la doctrina sostiene que ante una eventual reforma electoral, entre las facultades del Tribunal Electoral no debería estar incluida la de resolver conflictos laborales de las personas servidoras públicas del Instituto Nacional Electoral

2 Para mayor claridad del procedimiento véase el anexo único al final del presente artículo.

3 José Ramón Cossío Díaz (coord.), *Reforma al artículo 123 constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2017, p. 164.

(INE) o de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y que deberían abocarse exclusivamente a conocer de la materia electoral.⁴

3. EL TEMA DE LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES

Sin embargo, el tema no se circumscribe a determinar la eliminación de la facultad de resolver conflictos laborales por parte de los tribunales electorales o el traslado de esa potestad a un tribunal laboral, sino que también engloba una discusión relacionada con la adopción de las reglas del apartado A del artículo 123 constitucional, o en su caso, la modernización de las reglas aplicables a las y los trabajadores del INE y de los OPLE.

En principio, debemos analizar si la función electoral que realizan los OPLE y el INE, es un factor por considerar al momento de pensar en la aplicación del procedimiento de conciliación prejudicial, y si, en general, se traduce en una mejora laboral a través de una modificación normativa.

Para el tratadista José Luis Caballero Ochoa “...de forma paralela a los procesos de acotamiento entre poderes (*checks and balances*), de la sociedad y los actores políticos hacia los poderes, han surgido en el constitucionalismo contemporáneo los llamados “**órganos constitucionales autónomos**”, cuya característica fundamental es precisamente su pertenencia al Estado, pero sin depender de ninguno de los tres grandes poderes”.⁵

4 Janine M. Otálora Malassis, Seminario: Reforma Electoral. De Cara al futuro inmediato. Día 2. Disponible en: *Seminario: Reforma Electoral. De cara al futuro inmediato. Día 2 - YouTube* (sic) (consultado el 23 de noviembre de 2021).

5 José Luis Caballero Ochoa, “Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la División de Poderes”, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Editorial Themis, 2000, pp. 154-155.

Por su parte, se ha indicado que, en virtud de la autonomía constitucional contemplada en los artículos 41 y 116 de la Constitución federal, que se confiere a un organismo público electoral no cabe ubicarlo dentro de la administración pública, pues por decisión del Poder Revisor de la Constitución se encargó al organismo público autónomo la función estatal de organizar las elecciones. La autonomía constitucional faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho instituto.⁶

Esta afirmación, está sostenida por la forma y finalidad con la que fueron creadas las autoridades electorales, en las que se pretendía hacer patente la independencia a través de la creación de organismos electorales con una integración primordialmente ciudadana.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló que el TEPJF está dotado de facultades constitucionales para conocer y resolver todas las cuestiones relativas a la aplicación de la normatividad laboral electoral que requieran de la intervención de órganos jurisdiccionales, que se susciten entre el Instituto y sus personas servidoras como contrapartes, ya que las disposiciones constitucionales fueron expedidas con la clara finalidad de contribuir a garantizar, al grado máximo, la autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales.

6 Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-244/2001. Partido Acción Nacional. 13 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Armando I. Maitret Hernández. Sala Superior, Tesis S3EL 094/2002.

Asimismo, la SCJN resalta que, con la emisión de la normativa electoral, en el tema laboral no se determinó en principio que su análisis correspondiera a la jurisdicción electoral, de ahí que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su texto original, no fijara un medio de impugnación para la solución de controversias laborales.

En ese sentido, se reitera la existencia de un esquema laboral especial derivado de la propia naturaleza de la función electoral, que inclusive ha impedido la creación de sindicatos, ya que subsiste la intención de colocar a este ámbito, bajo un resguardo especializado en el que no intervengan los demás poderes, inclusive por lo que hace al régimen laboral de las personas servidoras públicas.⁷

En ese sentido vale la pena analizar si la conciliación pre-judicial puede ser incorporada al régimen laboral electoral a través de una reforma sustancial; ya que, lo que se tendría que estudiar en primer término, como ya hemos indicado, es la viabilidad de continuar con la impartición de justicia en esta materia.

Si bien hemos expuesto que el régimen laboral electoral, en opinión de algunas autoras y autores, ha sufrido un estancamiento y no ha evolucionado hacia una progresión de derechos, lo cierto es que tiene ventajas respecto al régimen laboral ordinario, entre ellas destaca el tema de la cantidad de asuntos y el tiempo en que se resuelven.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha recibido 951 JLI (asuntos relacionados con trabajadoras y trabajadores del INE) y 55 del TEPJF y sus personas trabajadoras, esto implica que se trata de asuntos que numéricamente, no reflejan una carga sustancial en comparación con otros, como el juicio para la protección de los derechos político-electORALES

7 Conflicto Competencial 97/2004. Finalmente resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-AES-008/2004 del 27 de enero de 2005.

del ciudadano que tiene una cantidad de 61,187 expedientes recibidos.⁸

Por su parte, en el ámbito local, según las cifras del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, desde 2017 se han recibido un total de 4,481 asuntos, de los cuales 142, son JLI (asuntos relacionados con personas trabajadoras del IECDM), de los cuales se puede hacer una deducción similar respecto a los asuntos a nivel federal.⁹

4. ASPECTOS A CONSIDERAR SOBRE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL CREADA CON LA REFORMA DE MAYO DE 2019

Desde hace varias décadas, en el marco jurídico mexicano se contemplan los medios alternativos de solución de controversias como la conciliación, la mediación, la amigable composición, la concertación, la transacción, la negociación, las consultas, la evaluación neutral, el *ombudsman*, etcétera.

Están encaminadas a resolver los conflictos que se suscitan en las relaciones humanas, a la mayor brevedad, intentando evitar llegar a instancias judiciales.¹⁰ Estos mecanismos se constituyen como una opción en la solución de conflictos; sin embargo, como en cualquier reforma, es posible advertir aspectos que favorecen la agilización en la impartición de justicia y

8 Datos disponibles en: <https://www.te.gob.mx/estadisticas/Estadistica-BOE/Estadistica/G5-Portal%20SGA.pdf> (consultado el 29 de noviembre de 2021).

9 Datos disponibles en: Estadística Judicial | TECDMX (consultado el 30 de noviembre de 2021).

10 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Manual de Conciliación Laboral, Materia Individual. Disponible en: MANUAL_DE_CONCILIACION_LABORAL_24-04-2020_DAGN_VF.pdf (stps.gob.mx) (consultado el 25 de noviembre de 2021).

algunos que podrían ser peligrosos para los derechos de las y los trabajadores.

Se trata de una forma de acceso a la justicia, que intenta prevenir una vía contenciosa para buscar una solución al conflicto de forma rápida y con un menor costo. En principio esto puede parecer una ventaja indiscutible, ya que de esta forma se desahoga el sistema jurisdiccional. No obstante, también podría afectar los derechos de la persona trabajadora.

La interposición de la conciliación es obligatoria para poder acceder a la justicia a través de un tribunal laboral. Este paso conciliatorio puede ser interpretado como una carga adicional antes de hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia y tiene consecuencias económicas, psicológicas y finalmente redundan en un incremento en el tiempo de resolución del conflicto.

Desde una visión más estricta, es posible afirmar que esta obligatoriedad condiciona el acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 constitucional, referente a acudir libremente ante los tribunales laborales, ya que no se dará entrada a una demanda si previamente no se agota la conciliación prejudicial. No solo contraviene la naturaleza facultativa de esta institución, sino que subordina el funcionamiento de los tribunales laborales a que previamente se acuda a los centros de conciliación como órganos administrativos que en lo absoluto ejercen funciones jurisdiccionales.¹¹

Como ya lo indicamos, existen casos en los que es posible acudir de forma directa al tribunal y evitar la etapa conciliatoria previa. Esto supone una necesidad lógica de protección a las personas trabajadoras que se encuentran en estos supuestos; sin embargo, al hacer esta diferencia se corre el riesgo de desconocer el principio de que en la relación laboral la parte más

11 Verónica Lidia Martínez Martínez, “La conciliación prejudicial en el ámbito laboral”, *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2020, p. 5.

desprotegida siempre son las personas trabajadoras y no solamente cuando concurren casos especiales.

La parte empleadora quiere privatizar completamente las ganancias y abaratar costos explotando a la parte trabajadora, lo que genera una gran desigualdad económica y social entre personas trabajadoras y patronas, esas diferencias han buscado ser atemperadas a lo largo de la historia a través de la generación de una serie de derechos mínimos que disminuyan dichos desequilibrios sociales.¹² En general, este mecanismo de conciliación puede contribuir a la disminución en los tiempos de desahogo de controversias e incluso proveer de asesoría gratuita a la parte trabajadora.

Aunque, en materia electoral el tema de la temporalidad no necesariamente sería un factor a considerar respecto de la implementación de la conciliación prejudicial, ya que en promedio la resolución de los JLI se dicta en 71 días y el 22.3% se dictó en menos de 30 días.¹³

En el tema de asesoría gratuita, sí puede redundar en un beneficio a las personas trabajadoras del INE y de los OPLE. El autor Juan Antonio Palomares ha señalado que existe una falta de asesoría jurídica gratuita a las y los trabajadores del INE para promover juicios laborales, que es un derecho humano del que la ciudadanía debe gozar, máxime que en un conflicto laboral la persona trabajadora ya no cuenta con ingresos para sufragar los gastos de un juicio. Aunado al hecho de que, en muchas ocasiones, la persona se encuentra lejos de la ciudad sede donde se tramita el asunto.¹⁴

12 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *op. cit.*, p. 19.

13 David Cienfuegos Salgado, *El derecho mexicano contemporáneo, retos y dilemas: Juicios Laborales en Materia Electoral Federal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, p. 150.

14 Juan Antonio Palomares Leal, “El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, una asignatura pendiente para la reforma electoral en México”, *Revista Akademia. Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos*, núm. 2, vol.

En ese sentido, el procedimiento de conciliación prejudicial cuenta en sus etapas con asesoría gratuita por parte de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, y en cada una de sus oficinas estatales se encuentran representantes de esta para brindar sus servicios de asesoría y representación legal.

CONCLUSIONES

Atendiendo a lo señalado con anterioridad, resulta de suma importancia analizar la pertinencia, o no, de eliminar la jurisdicción electoral en materia laboral. En todo caso, siempre tomando en consideración los derechos de las personas trabajadoras, valorando la viabilidad de incorporar figuras tales como la asesoría gratuita en los conflictos laborales, con el fin de que exista una progresión en estos derechos de la parte trabajadora.

A partir de la reforma laboral, se estableció que los conflictos laborales sean resueltos por tribunales que forman parte del Poder Judicial de la Federación, por lo que ya no existiría un impedimento para que conocieran de los conflictos que se susciten entre las y los trabajadores del INE u OPLES, lo cual podría ser un tema de análisis ante una posible reforma electoral.

Sin embargo, debe valorarse la pertinencia de implementar el procedimiento preconciliatorio ya que, en este caso, sí entraña la participación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, que según su Ley Orgánica es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, lo que podría vulnerar la autonomía de las autoridades electorales.

Será necesario que, al reflexionar sobre la organización de la justicia laboral electoral, se determine si con la adopción de procedimientos como la conciliación prejudicial, se genera un desahogo real en el trámite de los JLI y si se trata de un

3, julio-diciembre de 2020, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 276.

beneficio en favor de la parte trabajadora ya que, como quedó expuesto, con la actual sustanciación no existe una dilación ni carga de trabajo que haga imposible el acceso a la justicia de las personas trabajadoras.

BIBLIOGRAFÍA

Caballero Ochoa, José Luis. “Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la División de Poderes”, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, México, Editorial Themis, 2000, pp. 154-155.

Conflict Competencial 97/2004. Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente SUP-AES-008/2004 del 27 de enero de 2005.

Consideraciones sobre la Reforma Laboral de 2019. Extracto del Informe Trimestral Enero-Marzo 2019, Recuadro 4, BANXICO, mayo de 2019, pp. 35-37.

Cossío Díaz, José Ramón (coord.), *Reforma al artículo 123 constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2017, p. 164.

Jiménez Moles, María del Rosario (coord.), *La reforma laboral de 2019 a debate*, 1^a ed., México, Tirant lo Blanch, 2019.

Martínez Martínez, Verónica Lidia, “La conciliación prejudicial en el ámbito laboral”, *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2020, p. 5.

Morales Ramírez, María Ascensión (coord.), “*Régimen Laboral de los Servidores Públicos*”, 1^a ed., México, Tirant lo Blanch, 2021.

Otalora Malassis, Janine M., “Seminario: Reforma Electoral. De cara al futuro inmediato. Día 2”. Disponible en: Seminario: Reforma Electoral. De cara al futuro inmediato . Día 2 - YouTube (consultado el 23 de noviembre de 2021).

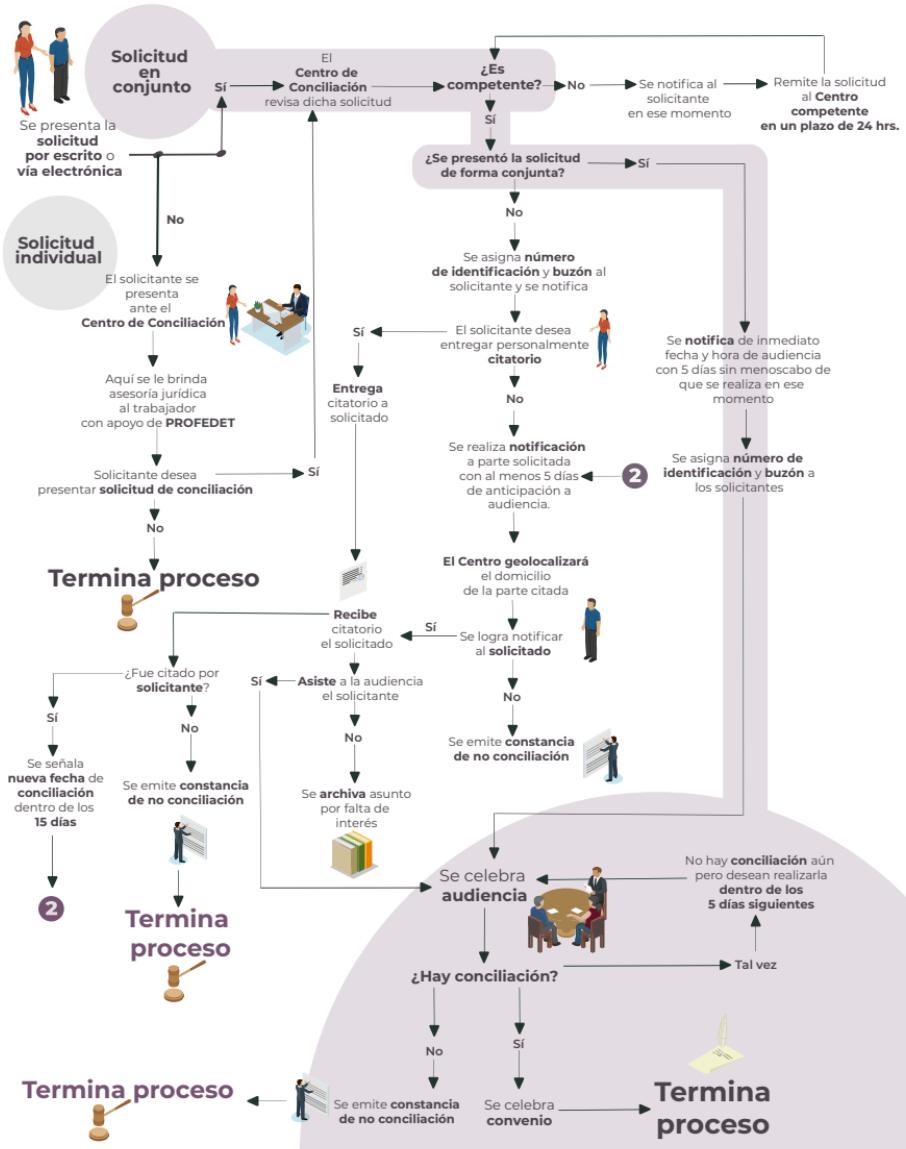
Palomares Leal, Juan Antonio, “El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, una asignatura pendiente para la reforma electoral en México”, *Revista Akademía. Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos*, núm. 2, vol. 3, julio-diciembre de 2020, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 276.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Manual de Conciliación Laboral, Materia Individual*. Disponible en: MANUAL_DE_CONCILIACION_LABORAL_24-04-2020_DAGN_VF.pdf (stps.gob.mx) (consultado el 25 de noviembre de 2021).

ANEXO

PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

Inicio



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Manual de Conciliación Laboral, Materia Individual.*

La conciliación prejudicial. Una apuesta por la solución alterna de conflictos

Armando Maitret

*Magistrado del Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito del PJF*

Carlos Saucedo Ramírez

*Secretario del Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito del PJF*

Armando Maitret es Licenciado y Maestro por la Facultad de Derecho de la UNAM. Tiene especialización de la carrera judicial en el Instituto de la Judicatura Federal y obtuvo el título de especialista en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante.

Ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales, y profesor invitado en diversas universidades del país. Ha sido ponente en eventos nacionales e internacionales sobre organización de elecciones, sistemas de justicia electoral y protección de derechos humanos.

Autor de diversos artículos de materia electoral y control de la constitucionalidad. Tiene 20 años de experiencia en materia electoral. Fue Magistrado en el TEDF y Presidente de la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, actualmente es Magistrado de Circuito y Secretario Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia.

Carlos Saucedo Ramírez es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas, con maestría en Derechos Humanos por el Instituto de Estudios Superiores en Derecho Penal, Especialidad sobre la Reforma en Materia de Justicia Laboral y Diplomado en Seguridad Social, ambos por la Escuela Federal de Formación Judicial del Instituto de la Judicatura Federal.

En la carrera judicial ha ocupado los cargos de Oficial Administrativo, Actuario Judicial y Secretario, Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas; Secretario, Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región; Secretario, Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito; Secretario, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito; Secretario, Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región; Secretario, Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito; y Secretario, Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

1. INTRODUCCIÓN

La importante reforma constitucional y legal en materia de justicia laboral va mucho más allá de cumplir exigencias y compromisos derivados del TE-MEC, pues su debida implementación dará paso a un modelo de justicia imparcial y objetiva a cargo de los Poderes Judiciales, tanto de la federación como de las entidades federativas.

El nuevo modelo de justicia laboral tiene por objeto resolver, a través de la conciliación o juicio, los conflictos a los que se refiere el artículo 123, apartado A, de la Constitución federal, y de conformidad con la Ley Federal del Trabajo.

Aquí surgen algunas interrogantes, ¿por qué no se consideró incluir un nuevo modelo de justicia laboral para las personas trabajadoras al servicio del Estado?, ¿por qué si el nuevo modelo será virtuoso no se incluyó a personas trabajadoras de las autoridades electorales?

Parece ser que, al no involucrar una reforma integral al sistema de justicia laboral, la reforma solo trató de solventar un compromiso para poder suscribir un tratado de libre comercio, en el cual, directamente, no se incluyeron los derechos de las personas trabajadoras al servicio del Estado y las instituciones de la administración pública, dejando fuera también otro tipo de trabajadores y trabajadoras especializadas, como los pertenecientes a la función electoral.

Uno de los aspectos más relevantes del nuevo modelo, a nuestro parecer, es la obligatoriedad para las partes en controversia de agotar la conciliación como un requisito previo a la procedencia del juicio laboral.

Es relevante porque apuesta a un principio básico del funcionamiento de los modernos modelos de justicia, que se apoyan fuertemente en el principio de autonomía de la voluntad, en tanto poder de autorregulación que tienen las personas para crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas, en el cual se asumen como parte de la solución y no como impulsores del conflicto.

2. ANTECEDENTES

En la exposición de motivos de la reforma de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia laboral,¹ se destacó la determinación de llevar a cabo una profunda transformación del sistema de justicia laboral, con el objeto de prohibir injerencias, vicios y prácticas que durante el desarrollo en un conflicto laboral daban lugar a la incertidumbre jurídica; además, se pretendió eliminar aquellos elementos que según la propuesta convertían a la justicia laboral en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable; de igual manera se dijo que con la reforma se combatiría la parcialidad, simulación, discrecionalidad y opacidad de esa justicia.

Por ello, se propuso una reforma de fondo al derecho procesal laboral, a partir de tres premisas fundamentales:

- a. Que la justicia laboral sea impartida por los órganos del Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales locales, según corresponda;

1 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017.

- b. Replantear de forma destacada la función conciliadora, de manera que constituya una instancia prejudicial a la que las personas trabajadoras y patronas deban acudir, la cual estará a cargo de centros de conciliación especializados e imparciales. En este aspecto, la reforma delineó un nuevo procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliadora, constando de una sola audiencia obligatoria, como prerrequisito para la judicialización del asunto, y
- c. La creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que tendría, entre otras facultades, la de atender el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales.

De esa manera, el artículo segundo transitorio estableció que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas debían realizar las adecuaciones legislativas que correspondieran para dar cumplimiento a esa reforma constitucional, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de esta.

En consonancia con dicha reforma constitucional, fue necesario ajustar diversas disposiciones legales para transformar el modelo de justicia. Así, del Dictamen correspondiente al Proyecto del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, específicamente respecto a la conciliación, la legislatura sostuvo que es parte fundamental del nuevo proceso laboral, pues al reconocerse en el marco constitucional que la instancia conciliatoria estará a cargo de un órgano autónomo para facilitar un medio de justicia alternativa, “la conciliación obligatoria” evitará la carga de los tribunales, pero se limitó ese medio alternativo a determinados casos individuales.

Dicha limitante establece que se exceptúan de la conciliación aquellos casos que requieran de una tutela especial, por tratarse de protección de derechos fundamentales y libertades públicas, tales como libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva; casos relacionados con la trata laboral, trabajo forzoso y obligatorio y trabajo infantil.

En materia de seguridad social se exceptuó de la conciliación obligatoria, la designación de personas beneficiarias por muerte; prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías, prestaciones en especie y accidentes de trabajo.

En un ambiente totalmente significativo para la materia laboral, el 1 de mayo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el *Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, dando paso a una normativa que constituye una apuesta de modernización del sistema de justicia, que pretende ser sencillo, de fácil acceso y que, sobre todo, garantice el derecho de las partes en conflicto.

Cabe recordar que el modelo de impartición de justicia a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (esquema tripartita) había dejado de ser confiable por su lentitud, su rezago y muchas malas prácticas que se fueron enquistando por conducto de las estrategias de litigo, falta de apoyo institucional, de recursos y una creciente demanda de justicia, entre otros aspectos.

La falta de inmediatez, el rezago y las tácticas dilatorias para incrementar las condenas son algunos males que se pretenden erradicar con el nuevo modelo de justicia laboral. Para ello, se irán a juicio, se supone, asuntos en los que se diluciden controversias, por decisión de una jueza o juez especializado en

el que destaca la oralidad e inmediatez, en un procedimiento ágil y sencillo, en el que las personas juezas tienen importantes facultades directivas sobre el proceso.

3. PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

Los trabajos legislativos vieron colmado su esfuerzo, ya que, en el Capítulo I del Título Trece Bis de la Ley Federal del Trabajo se establece el procedimiento de conciliación prejudicial, bajo los principios de conciliación, imparcialidad, neutralidad, flexibilidad, legalidad, equidad, buena fe, información, honestidad y confidencialidad.

Es importante que aquellas personas que mantienen un vínculo laboral al amparo del apartado A del artículo 123 de la Constitución, tengan conocimiento de que antes de acudir a los tribunales (federales o locales), las personas trabajadoras y patronas deberán asistir al Centro de Conciliación (federal o local, según corresponda) para solicitar el inicio del procedimiento de conciliación.

Por tanto, surgen las preguntas: ¿cómo se efectúa ese procedimiento?, ¿en qué supuesto es obligatorio?, ¿cuáles son los efectos que produce agotarlo?, ¿cuál es su temporalidad?

3.1. Solicitud de conciliación prejudicial

El procedimiento inicia cuando se materializa la solicitud de conciliación, la cual debe contener datos de la parte solicitante como nombre, CURP, identificación oficial, domicilio dentro del lugar de residencia del Centro de Conciliación para recibir notificaciones; nombre de la persona, sindicato o empresa a quien se citará, domicilio y el objeto de la cita a la contraparte.

La propia legislación establece que la información aportada por las partes en el procedimiento de conciliación no podrá comunicarse a persona o autoridad alguna, a excepción de las constancias de no conciliación y, en su caso, el convenio de conciliación que se celebre; por tanto, en ningún caso puede ofrecerse como prueba en el procedimiento laboral aquella información que las partes proporcionaron en el procedimiento de conciliación prejudicial.

3.2. Temporalidad

El procedimiento de conciliación prejudicial no deberá exceder de 45 días naturales. Lo que refleja la voluntad del legislador en el sentido de que las partes puedan resolver su controversia sin necesidad de llegar al procedimiento judicial y, sobre todo, respetar los derechos de cada una de las partes involucradas.

Dicha temporalidad también resulta consistente con una de las pretensiones fundamentales del nuevo modelo, pues se trata de encontrar soluciones ágiles, modernas y en las que las partes sean generadoras del acuerdo y no motores del conflicto.

3.3. Trámite

A. Actuaciones previas a la audiencia de conciliación

En este aspecto, cabe destacar que las nuevas reglas establecen un procedimiento muy simple, que consiste en que una vez que se realiza la solicitud de conciliación prejudicial y, de ser competente, el Centro de Conciliación fijará fecha para audiencia, asignará número de identificación a la solicitud de la Sala de Conciliación que deba conocer y se pronunciará de la personalidad (en caso de personas morales).

Se notifica dicha determinación a las partes con cinco días de anticipación a la fecha señalada para la audiencia,

apercibiéndolas que en caso de no comparecer se le tendrá por inconforme con todo arreglo conciliatorio.

En caso de declarar su incompetencia, lo remitirá al Centro de Conciliación que estime competente.

B. Audiencia con la sola asistencia del solicitante de la conciliación

Se puede dar el supuesto en el que, una vez notificadas las partes, a la audiencia solo acude la persona que solicitó la conciliación, en cuyo caso la parte conciliadora otorgará la constancia de haber agotado la conciliación prejudicial.

Derivado de lo anterior se reanuda el plazo de prescripción y se dejan a salvo los derechos de la parte solicitante para realizar una nueva solicitud de conciliación, o bien, de ejercer la acción que estime conveniente (procedimiento judicial).

C. Audiencia con la sola asistencia de la persona citada

También se contempla la posibilidad de que una vez notificadas las partes de la fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación prejudicial, solo asista la parte citada, lo que origina el archivo de la solicitud de conciliación por falta de interés de la parte solicitante, renudándose el plazo de la prescripción y se dejan a salvo los derechos de la persona que solicitó la conciliación para formular una nueva, máxime que, en este supuesto, no se expide constancia alguna en la que haya agotado la conciliación prejudicial.

D. Audiencia con la asistencia de las partes, pero no hay acuerdo

Por otra parte, puede ser el caso en que las partes fueron notificadas de la audiencia de conciliación y acuden en la fecha y hora señaladas para su desahogo; sin embargo, no llegan a ningún acuerdo en ese momento, por lo que solicitan se señale nueva fecha y hora para la celebración de la audiencia, lo cual

deberá ser dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que se difirió la audiencia.

Sin embargo, puede darse la circunstancia de que las partes, estando presentes en la audiencia, mantienen su rotunda negativa a celebrar un convenio. Caso en el que la persona conciliadora podrá expedir la constancia de haber agotado el procedimiento prejudicial.

Derivado de lo anterior se reanuda el plazo de prescripción y se dejan a salvo los derechos de la parte solicitante para hacer valer la acción que estime conveniente (procedimiento judicial).

E. Audiencia con la asistencia de las partes y celebran acuerdo

El supuesto que trata de enmarcar la premisa fundamental de la conciliación prejudicial —y lo que inspira buena parte de la apuesta de la reforma— es la celebración de la audiencia de conciliación prejudicial y que la labor de la persona conciliadora surta sus efectos y las partes celebren un convenio.

Aquí es importante destacar que la Ley Federal del Trabajo señala como obligaciones especiales de la persona conciliadora, las siguientes: a) Salvaguardar los derechos de las personas trabajadoras; b) Ser proactivo para lograr la conciliación; c) Observar los principios de conciliación, imparcialidad, neutralidad, flexibilidad, legalidad, equidad, buena fe, información, honestidad y confidencialidad; d) Cumplir con los programas de capacitación y actualización para la renovación de la certificación; e) Procurar equilibrio entre los factores de la producción y justicia social; f) No fungir como testigo, representante jurídico o abogado en el procedimiento judicial, y g) Tratar con equidad y respeto de las y los interesados.

Como se indicó, la profesionalización y tomar en serio la función de la conciliación para la solución de las controversias, refleja la gran apuesta para que el nuevo modelo de justicia laboral tenga éxito, pues basta recordar que el anterior

procedimiento laboral —por llamarlo de alguna manera— si bien contemplaba una etapa de conciliación, lo cierto es que no fue realizada por personas capacitadas o especializadas en mecanismos alternativos de solución a los conflictos. En los hechos se trataba de una etapa meramente simbólica, casi declarativa, en donde ni las partes ni la persona que llevaba la audiencia procuraban llegar a un acuerdo.

La profesionalización, atribuciones y principios sobre los que se sustenta el nuevo modelo de conciliación prejudicial impulsa que esté a cargo de personas que con su esfuerzo y dedicación, así como por sus cualidades para facilitar la obtención de acuerdos, impulsen a las partes a llegar a un arreglo que dé por terminada la controversia.

Es decir, en el nuevo modelo no bastará decir a las partes que tienen un tiempo para platicar y llegar a un acuerdo, sino que la persona conciliadora deberá informar de manera imparcial y objetiva las ventajas de conciliar, incluso puede ofrecer a las partes, alternativas equilibradas, justas y obviamente apegadas al principio de legalidad y que den por concluido el conflicto.

Ahora bien, siguiendo con el procedimiento de conciliación prejudicial, en su vertiente en la que las partes celebraron un convenio ante el Centro de Conciliación, se destacan las consecuencias siguientes:

- El convenio adquirirá la condición de cosa juzgada, teniendo la calidad de un título para iniciar acciones ejecutivas, sin necesidad de ratificación.
- Cualquiera de las partes podrá promover su cumplimiento mediante procedimiento de ejecución de sentencia ante el Tribunal competente.

F. Las partes no comparecieron a la audiencia

En el nuevo procedimiento de conciliación prejudicial no se dejó de lado la posible eventualidad de que alguna de las partes

o ambas no comparezcan a la audiencia de conciliación por causa justificada, no obstante de estar debidamente notificadas.

Para esos casos se estableció que se señalará nueva fecha y hora para la celebración de la audiencia, la cual deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes al diferimiento.

Tal situación se traduce en iniciar el procedimiento de conciliación y esperar que a la audiencia señalada en último término acudan las partes, o bien, la actualización de cualquiera de las hipótesis que se han comentado.

G. Solicitud de conciliación por comparecencia de ambas partes

La ley también contempló una hipótesis en la conciliación, consiste en que la solicitud se presente personalmente por ambas partes, supuesto en el que la autoridad conciliadora les notificará de inmediato la fecha y hora para la celebración de la audiencia, la cual deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes a la solicitud, sin perjuicio de que pueda celebrarse en ese momento.

Este supuesto es muy interesante, porque se rescata y privilegia la posibilidad de que las partes no pierdan el interés en celebrar un convenio y dar por terminado el conflicto laboral. En este caso se destaca, obviamente, la iniciativa de ambas partes de buscar un mecanismo alternativo de solución al conflicto, sin tener que acudir al Tribunal y llevar el procedimiento judicial.

Las consecuencias de la celebración del convenio por solicitud personal de ambas partes son las mismas que se han referido con la celebración del convenio por solicitud de conciliación por una de las partes.

4. CASOS DE EXCEPCIÓN DE AGOTAR EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

Es muy importante dejar claro que, aun cuando se ha destacado la relevancia de la conciliación prejudicial, como un cimiento del nuevo modelo de justicia laboral, el legislador dejó fuera de su obligatoriedad diversos supuestos, por el tipo de derechos involucrados, como se adelantó párrafos arriba.

En efecto, en la Ley Federal del Trabajo se precisa que se excepcionará de la conciliación prejudicial cuando se trate de conflictos inherentes a: a) discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como por razones de sexo, orientación sexual, raza, religión, origen étnico, condición social o acoso u hostigamiento sexual; b) designación de personas beneficiarias por muerte y prestaciones de seguridad social; c) la disputa de la titularidad de los pactos colectivos; d) la impugnación de los estatutos de los sindicatos o su modificación; e) la tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, ambos de carácter laboral, entendidos en estos rubros los relacionados con libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, así como trata laboral, trabajo forzoso y obligatorio y trabajo infantil.

Excepciones que guardan total relación con la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo, relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octagésima sexta reunión en Ginebra, el 18 de junio de 1998.

Lo anterior, porque todo país miembro tiene la obligación de respetar, promover y hacer realidad la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo

infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Todo esto de acuerdo con los principios de buena fe y los relativos a los derechos fundamentales que son objeto de los convenios internacionales.

5. REFLEXIONES FINALES

Como se ve, en el nuevo modelo de justicia laboral hay un esquema prejudicial de conciliación que apuesta por dotar soluciones modernas, eficaces y eficientes, sobre un sistema de justicia que se fue olvidando por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, menospreciando la importancia de la paz y estabilidad social que aporta.

Sin embargo, en dicho modelo no se contempló, por el momento, la solución de controversias de conflictos individuales de las personas trabajadoras al servicio del Estado, ni de las trabajadoras de las autoridades electorales.

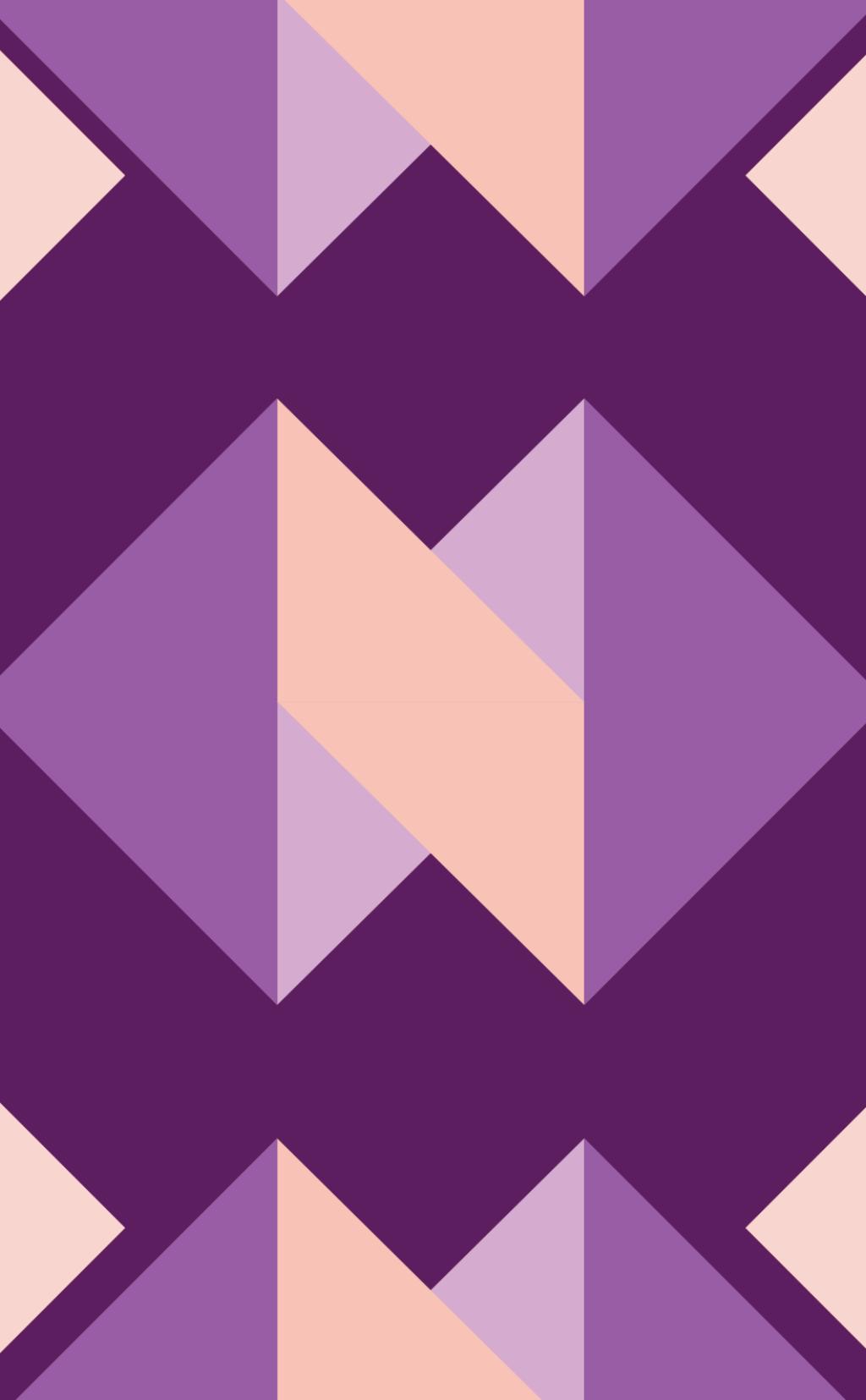
En este aspecto, el diseño de una nueva institucionalidad judicial, en la que la solución de controversias laborales se deposita tanto en personas conciliadoras y juzgados especializados y profesionalizados, parece no tener mucho sentido que las controversias que surjan con motivo de los conflictos laborales entre ese tipo de personas trabajadoras y las instituciones del Estado, y se sigan viendo de manera distinta, ya sea en un esquema tripartita —como en los tribunales burocráticos— o en un modelo jurisdiccional, pero no especializado en la materia, como pasa con los tribunales electorales.

En nuestra opinión, los conflictos o controversias de las personas servidoras públicas de las instituciones electorales y los respectivos institutos y tribunales electorales, ya no deberían seguir resolviéndose en la jurisdicción electoral.

De manera muy breve, exponemos las tres razones para sostener esa posición: la primera, porque la existencia de juzgados especializados en materia laboral, pertenecientes al Poder

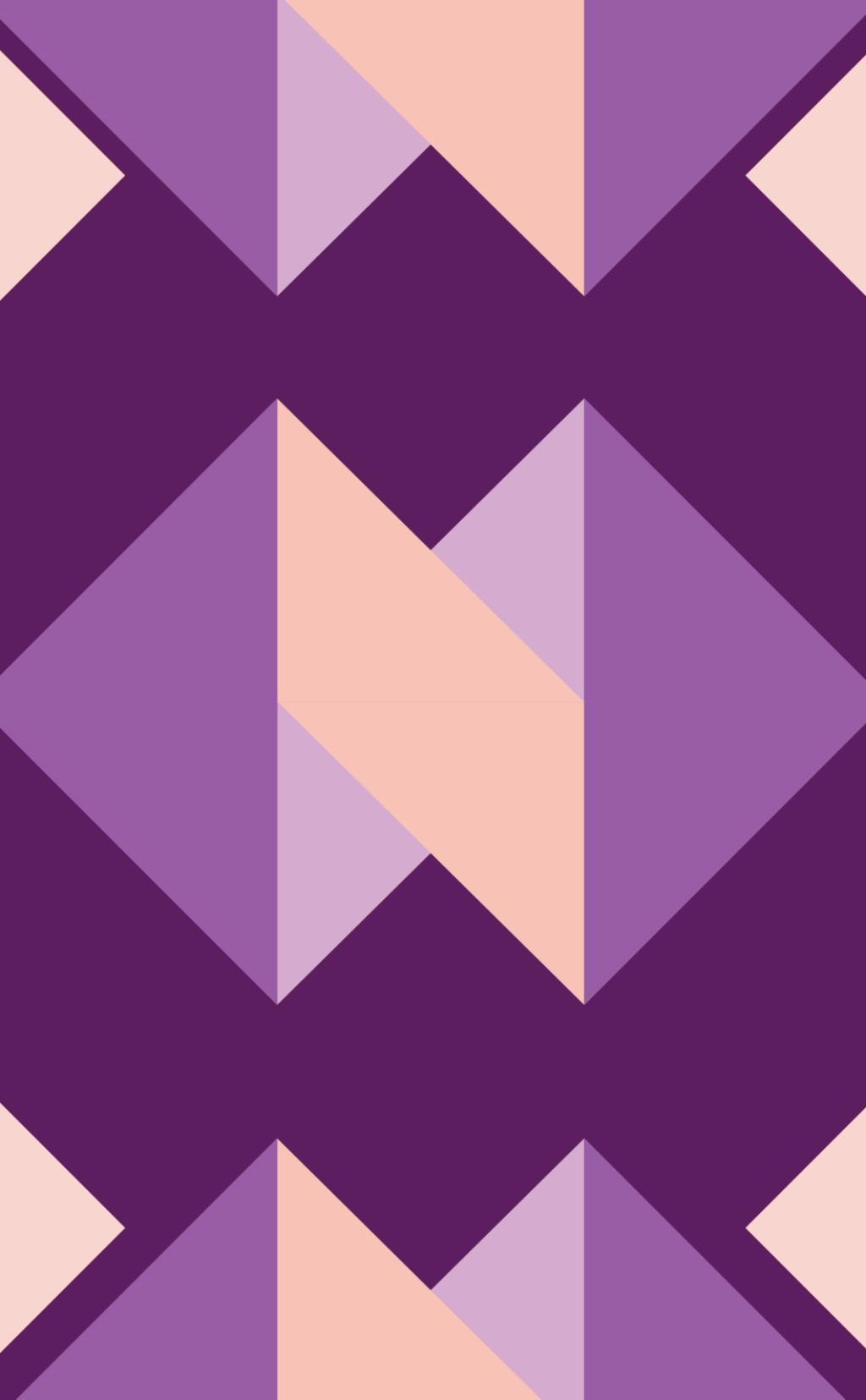
Judicial, desmorona el argumento de que, en aras de salvaguardar la no intromisión del Poder Ejecutivo a través de la jurisdicción burocrática, los tribunales electorales deben conocer de ese tipo de controversias laborales; la segunda, porque las autoridades jurisdiccionales electorales no son expertas —y no tendrían por qué serlo— en la materia laboral, su función es muy relevante en la solución de conflictos inherentes a la integración de los órganos de representación política y participación de la ciudadanía, y en ello debieran concentrarse; la tercera, porque con ello los tribunales electorales se quitan de encima un argumento de índole política —pero a veces con mucha evidencia empírica— de que no pueden actuar con imparcialidad y objetividad en ese tipo de conflictos, al ser juez y parte.

En todo caso, esperamos que venga una segunda etapa de reforma en materia de justicia laboral, en la que se termine de involucrar a los poderes judiciales en la solución de todas las controversias laborales, sin importar el tipo de persona trabajadora de la cual provenga el conflicto.



VII

La oralidad en el procedimiento ordinario atendiendo a la reforma laboral de 2019 ante los Tribunales Electorales (federal y locales)



**La oralidad en el procedimiento
ordinario atendiendo a la reforma
laboral de 2019 ante los tribunales
electorales**

*Mario Emilio Garzón Chapa
Magistrado Presidente de la Cuarta Sala
del Tribunal Federal de Conciliación
y Arbitraje del Gobierno Federal*

Mario Emilio Garzón Chapa es originario de la ciudad de Veracruz; cursó la licenciatura en Derecho en la UNAM, titulándose con la Tesis “El Derecho Internacional frente a la Intervención Armada”.

Participó como representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la Reunión Paritaria de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra.

Representó a la misma institución en la XXI Jornada Iberoamericana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Lima. Realizó análisis del Sistema Pensionario Chileno, con reconocimiento de Posgrado, en Santiago, esto becado por el Conacyt y el ISSSTE. Como expositor ha participado en diversos cursos, seminarios, coloquios y mesas redondas.

En la administración pública se ha desempeñado como Procurador Auxiliar en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; Titular de la Jefatura de Asuntos Laborales y Subgerente Jurídico de lo Contencioso en la Comisión de Fomento Minero. En el ISSSTE ocupó la Jefatura de Servicios de Asuntos Laborales y Administrativos; en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal fue Director de Asuntos Contenciosos; en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Asesor del C. Subsecretario del Trabajo, asesor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación; Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Magistrado Presidente de la Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y en el mes de agosto del año 2012, nuevamente designado como Magistrado Presidente de la Cuarta Sala del referido Tribunal para un nuevo periodo.

Durante mucho tiempo los personas legisladoras y iuslaboralistas han atravesado muchos caminos por los cuales quieren establecer dentro del Derecho del Trabajo un procedimiento en el proceso laboral, que nos permita transitar de forma fácil, justa y certera, por principios importantes dentro de esta materia y de la impartición de justicia como son la prontitud y la expeditez.

Desafortunadamente, en ese andar nos han llevado por caminos diferentes, en algún tiempo se decía que el derecho laboral favorecía a la parte patronal, y en otro a la parte trabajadora, utilizando diferentes argumentos para sustentar las reformas, que por cierto son demasiadas y ahora nos encontramos en un mosaico de procedimientos con diferentes aristas; sin duda, esta malformación que se ha generado es en busca de una fórmula que propicie la buena impartición de la justicia laboral.

Hablar de los antecedentes más lejanos sería muy complementario de estas consideraciones, sin embargo, por razón del espacio otorgado me es imposible; pero sí entrará al estudio que me invita a reflexionar sobre la reforma reciente de mayo de 2019 a la Ley Federal del Trabajo, vinculada con el procedimiento que se viene llevando a cabo en el Tribunal Electoral Federal para dirimir los conflictos laborales con sus personas trabajadoras.

Si hay algo que a las y los juzgadores y estudiosos del derecho laboral nos ocupa y no nos deja de sorprender, es que en el

devenir histórico de la materia que hoy nos invita a comentar por su reciente reforma, tanto constitucional como de la ley reglamentaria del artículo 123 apartado A de la Ley Federal del Trabajo, es que las personas legisladoras, en distintas etapas, han ido transitando en diferentes relaciones laborales e incrementando variaciones en los procedimientos y legislaciones.

Por un lado, continuarán las Juntas de Conciliación, se crean nuevos tribunales laborales que pasan al Poder Judicial, en el apartado B del artículo ya mencionado en la Ley Burocrática, los procedimientos que regulan las relaciones de las personas trabajadoras de la Banca oficial, las regulaciones con las Fuerzas Armadas y policiales, y ministerios públicos, así como lo que trataremos de analizar que es la relación de las y los servidores del Tribunal Electoral y el procedimiento a que se deben avocar para la solución de las controversias en esta materia.

No puedo dejar de señalar la interrogante del por qué se reforma el procedimiento laboral en la Corte y el Consejo de la Judicatura, y no en la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral, pero eso debe analizarse en otro momento.

La oralidad ha prevalecido y distinguido al derecho laboral de las demás ramas del derecho procesal; no obstante, que en otras ramas del derecho históricamente se ha utilizado; sin embargo, en estos momentos nos avocaremos a analizar el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, en el que se establecen los principios procesales que deben regir al proceso, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración y sencillez procesal, así como el principio de realidad. Asimismo, será público, gratuito, *predominantemente oral* y conciliatorio.

Ahora bien, en un sentido amplio la oralidad en el proceso laboral no se aplica totalmente, solo en algunas de las etapas del procedimiento, ya que en otros momentos se realiza por escrito, lo cual en términos prácticos es necesario, por lo que poco ayudará a modificar el sistema procedural que se lleva en la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral, sobre todo en la aplicación de los principios procesales marcados en

la Ley Federal del Trabajo como son la inmediatez, concentración e inmediación, ya que deberá estar la persona juzgadora laboral atenta a aplicarlos; no necesariamente en el caso del Tribunal Electoral, porque son otras y otros funcionarios quienes se encargan del procedimiento, y la sentencia la dicta la Sala correspondiente; pero lo anterior no impide que esas reformas ayuden y complementen el procedimiento en lo interno, vinculado con los principios de celeridad, veracidad, economía y sencillez procesal.

La competencia del Tribunal Electoral en materia jurisdiccional de los conflictos laborales, se establece en el marco constitucional en su artículo 99, fracciones VI y VII, que a la letra dice:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; 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:

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

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

Regresando a las reformas que nos ocupan, empezaré por la que modificó en gran medida el aspecto adjetivo en la Ley Federal del Trabajo, en mayo de 2019.

Los aspectos relevantes que adecuan, modifican y derogan el procedimiento en la materia federal laboral, desde mi punto de vista, son los siguientes:

En primer término ocupa un medio alternativo para resolver las controversias sin necesidad de una intervención jurisdiccional, como es la conciliación, es obligación solicitarla, de no ser así no podrá iniciarse el procedimiento para intentar la acción correspondiente por parte del justiciable, con excepción de los conflictos cuando se trate de temas especiales como son discriminación, embarazo, acoso y hostigamiento sexual, designación de personas beneficiarias por muerte, prestaciones de seguridad social que tutela la Ley del IMSS en el Régimen obligatorio, trabajo infantil, trata laboral y de carácter colectivo, mencionados en el artículo 685, tercero, del ordenamiento antes citado.

Asimismo, una vez que se otorga la constancia de no conciliación, se procederá a presentar la demanda y si esta no es clara o hay omisiones en las prestaciones o hechos, la autoridad jurisdiccional deberá solicitar el ajuste y, si no se realiza en el término de tres días, se corregirá por la autoridad misma.

Se establece una audiencia preliminar donde se depura el procedimiento, se determina la *litis*, una vez definidos los hechos controvertidos se aceptan la legitimación procesal y se admiten las pruebas de las partes, señalándose día y hora para la celebración de la audiencia de juicio, en donde se desahogarán las pruebas, concluido su desahogo y emitidos los alegatos, se dictará sentencia.

Como podemos ver, se intenta un juicio sumario, con lo que se tiene la idea que esto terminará con la tardanza de los juicios laborales y se cumplirá el anhelo de que la justicia sea pronta de conformidad con el artículo 17 constitucional.

En el capítulo de pruebas hay una serie de modificaciones interesantes que más adelante mencionaré, así como la

conveniencia de usarlas en el procedimiento que se lleva a cabo en el Tribunal Electoral.

Por otro lado, se reforma el capítulo I del Título Noveno de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se establece la Comisión de Conflictos Laborales del Poder Judicial de la Federación y se adiciona un recurso de revocación en contra de las resoluciones internas que emitirá esta autoridad jurisdiccional, además se da una facultad al Pleno de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura para regular el procedimiento según corresponda en dicho recurso.

Pero queda intocado el esquema vigente de controversias laborales ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, en el reglamento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión Sustanciadora seguirá sustanciando los conflictos que se presenten con sus personas servidoras y que para llevar a cabo dichos juicios, si no se contraponen con la regulación interna del procedimiento, en lo no previsto se invocarán las leyes supletorias, como son la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, los principios generales de derecho y equidad.

Analizando la regulación interna, nos damos cuenta de que este procedimiento es un híbrido que afortunadamente se ha equilibrado. Estoy convencido de que es más sencillo y eficaz para hacer justicia a las personas empleadas, porque está contemplado el ajuste de demanda, la conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, lo anterior se establecía en la Ley Federal del Trabajo antes de la reforma de 2019.

Se concede el recurso de revisión de conformidad con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo.

La resolución final la dicta la Sala respectiva, pero con proyecto de sentencia.

En este orden de ideas podríamos decir que es un procedimiento ecléctico, que aprovecha el procedimiento madre que

es el de la Ley Federal del Trabajo y en segundo término el de la Ley Burocrática.

Una vez analizado lo anterior, considero que, con las reformas a la Ley Federal del Trabajo, al tratarse de una reforma supletoria, se pueden utilizar y regular algunas de sus novedades para proveer mejor, para empezar, no solo dar tres días para ajustar la demanda, sino, de no hacerlo el justiciable, que la misma autoridad pueda enmendarla para evitar contratiempos, y poner en claro cuál es la acción que debe intentarse sin que haya contradicciones en las peticiones y los hechos que sustentan dichos conflictos. Asimismo, para dar certeza y celeridad al procedimiento, en el capítulo de pruebas de dicho ordenamiento debe considerarse la aplicación de las disposiciones de algunas de las normas relativas a algunos de ellas; por ejemplo, la confesional, la inspección, la testimonial, la pericial y que la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana deben tomarse en cuenta, aunque no se hayan ofrecido.

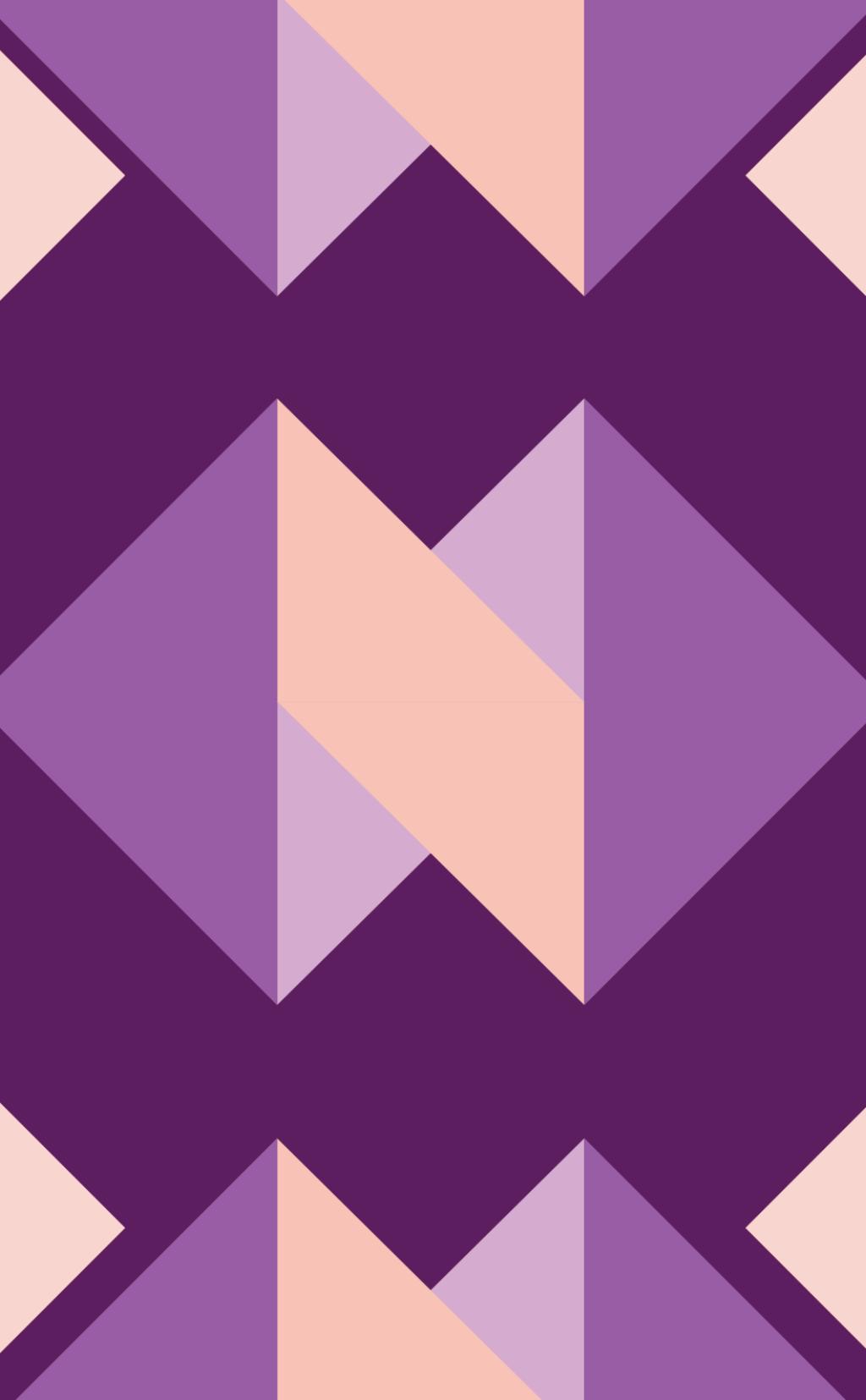
De las pruebas anteriores se podrá utilizar en forma supletoria, lo que regula la confesional, que es totalmente oral, y de esa forma en el momento de la diligencia formulen las posiciones o preguntas y que no se haga por escrito, salvo que sea por exhorto o vía teleconferencia, pudiendo desechar la prueba por ser sobreabundante, por que los hechos sean inverosímiles o su comparecencia sea innecesaria, de igual forma la testimonial; la que más llama la atención es la prueba pericial, la cual se transforma totalmente en lo que se refiere a los peritos, ya que solamente la autoridad puede nombrar al especialista y no las partes; que el que ofrece tiene que señalar el cuestionario o el objeto de la prueba, si se omite no se admite. Además, y algo muy importante, cuando el peritaje sea notoriamente falso, tendencioso o inexacto, la autoridad puede dar vista al Ministerio Público, para que se determine si existe la comisión de un delito; lo anterior es interesante y prudente a fin de inhibir cualquier mala práctica y dar certidumbre a todas las personas involucradas en el caso concreto.

En la Suprema Corte de Justicia la Nación y en el Consejo de la Judicatura Federal solamente conocerán del recurso de revocación, ya no dictarán la sentencia correspondiente; en el caso del Tribunal creo que eso se deberá de modificar y que la sentencia la dicte la Comisión Sustanciadora y no la Sala correspondiente, a quien le fue asignado el caso concreto, daría celeridad y mayor certidumbre a las y los justiciables.

En este orden de ideas, la oralidad es un principio rector del procedimiento laboral, como está señalado claramente en el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, al señalar que debe ser predominante oral y conciliatoria, aunque en la práctica es también híbrido, por escrito y oral.

Me resta comentar que el procedimiento que se lleva a cabo en el Tribunal Electoral es sencillo, seguro y eficaz, en su desarrollo a favor de las personas justiciables, aplicando los principios generales del derecho en la administración de justicia; es decir, de manera pronta, completa e imparcial, que se traduce en la tutela judicial y el acceso a la justicia.

Como ya se señaló en los párrafos anteriores, los alcances de la reforma de 2019 sí se pueden aprovechar en el *sui generis* procedimiento, que seguro exitoso, se sigue llevando en el Tribunal Electoral, sobre todo con las modificaciones que en forma supletoria puedan ayudar a una mejor administración de justicia, ya que permitirán dar celeridad empatando los artículos de la Ley Federal del Trabajo con el reglamento interno de ese Tribunal.



**La oralidad en el procedimiento
ordinario, atendiendo a la reforma
laboral de 2019, ante los tribunales
electorales (federales y locales)**

*Rocío Rojas Pérez
Magistrada Representante de los
Trabajadores en la Quinta Sala del Tribunal
Federal de Conciliación y Arbitraje*

Rocío Rojas Pérez es Licenciada en Derecho en la UVM; tiene estudios de Postgrado en la Universidad de Salamanca; ha participado en congresos estatales de Derecho Burocrático, organizados por los tribunales estatales de conciliación y arbitraje; así como varios seminarios destacados en el tema.

En materia educativa, inicia su servicio en 1990 con la plaza de auxiliar de intendencia con funciones de asesora técnico-pedagógica. Como abogada ha asesorado al SNTE desde 1992, fue designada como apoderada general de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, función que desempeñó hasta 2013; del mismo modo fue asesora y apoderada legal de diversos sindicatos afiliados a esa Federación.

Trabajó en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como Secretaria de Acuerdos, Secretaria de Audiencias y Proyectista; laboró también como Jefe de Dictámenes y Sanciones en la SHCP, y en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, órgano del PJF como Secretaria de Estudio y Cuenta, entre otros cargos.

Es miembro de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados y actualmente es Magistrada Representante de los Trabajadores de la Quinta Sala.

El día 1 de mayo de 2019, derivado de diversos cuestionamientos internacionales al modelo laboral mexicano por las recurrentes violaciones a la libertad sindical y de negociación colectiva, tanto en el marco de la negociación del Tratado Transpacífico, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC; Tratado de Libre Comercio), como ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Federal del Trabajo; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Federal de Defensoría Pública; Ley del Seguro Social; Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, las cuales constituyen un conjunto armónico, reafirmaciones en los postulados a la reforma de nuestra Carta Magna, en específico a los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en fecha 24 de febrero de 2017, en materia de justicia laboral.

Antes de adentrarnos al principio de la oralidad, se considera pertinente recordar el origen etimológico de dicha palabra, esto es, su nacimiento, de ahí encontramos que la palabra **oralidad** está formada por raíces latinas y significa “cualidad relacionada a los sonidos producidos por la boca”. Sus componentes léxico son: *os, oris* (boca, de bocas), *alis* (sufijo que indica relación), más el sufijo *dad* (cualidad).

Ahora bien, partiendo de lo anterior, es pertinente reproducir el concepto de principio de oralidad, el cual, según Eduardo Juan Couture Etcheverry, quien fue un prestigioso abogado y profesor uruguayo, considerado como uno de los procesalistas latinoamericanos más influyentes de Derecho Continental en el siglo XX, en su obra intitulada *Fundamentos del derecho procesal civil*, señaló:

EL PRINCIPIO DE ORALIDAD consiste en que los actos procesales se realizan a viva voz, normalmente en audiencia y, reduciendo las piezas escritas a lo estrictamente indispensables (Couture, E., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Bs. As., Argentina, DePalma: 24 ava, 1981, p. 199).

Asimismo, el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, lo conceptualiza de la siguiente forma:

1. Proc. Principio que entraña que las actuaciones judiciales se desarrollan preferentemente por el procedimiento oral, sin perjuicio de su documentación, y se proyecta en la concentración en un solo acto de las distintas actuaciones judiciales, singularmente en la fase de juicio oral o vista. Junto con el principio de inmediación, constituye el marco para la práctica de la prueba por el órgano judicial de instancia. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, este principio rige el procedimiento abreviado.

2. Lab. Principio rector del proceso laboral que impone a los litigantes el deber de realizar todos los actos del proceso de viva voz ante el juez o tribunal, tales como juicios, comparecencias e incidentes en general, salvo que la ley disponga otra cosa (<https://dpej.rae.es/lema/principio-de-oralidad>).

De igual forma, el Doctor Juan Manuel Alcoceba Gil, lo define como:

La oralidad en los procedimientos implica el predominio de dicha técnica, donde los actos fundamentales se realizan verbalmente (Vid., Alcoceba Gil, Juan Manuel, *Esquemas del derecho procesal laboral*, p. 27).

De ahí que podemos concluir que el principio de oralidad: “es aquel en el que predomina la palabra hablada sobre la escrita, partiendo de la base de que un juicio no puede reunir totalmente esta calidad, puesto que siempre deberá existir una parte escrita por mínima que sea esta”.

Una vez analizado lo anterior, es de mencionar que las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Federal del Trabajo, publicada con fecha 1 de mayo de 2019, en el *Diario Oficial de la Federación*, dentro de muchos aspectos relevantes, **plantea un procedimiento predominantemente oral, como lo es el tema que nos atañe (la oralidad)**, con una fase escrita que por su naturaleza brindará a las personas justiciables economía, seguridad, transparencia y agilidad procesal, así como la desaparición de las Juntas, tanto federales como locales, de Conciliación y Arbitraje, por tribunales especializados en materia laboral tanto federales como locales, los cuales dejan de pertenecer al Poder Ejecutivo para ser ahora dependientes del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales estatales.

Los tribunales laborales serán ahora los competentes para conocer y dirimir los conflictos que se susciten entre las personas trabajadoras y las y los patrones. Este nuevo modelo de justicia laboral contempla un procedimiento ordinario laboral que abandona el paradigma del tripartismo, con el fin de mantener los propósitos de celeridad que exige un procedimiento de naturaleza preponderantemente oral, que se integra de una etapa escrita y una etapa oral; esta última, como ya se dijo, cobra gran relevancia en el nuevos sistema de justicia, ya que, lo

que se busca con esta etapa es una reducción importante en la duración de los juicios, así como un ahorro significativo en el gasto público. Debemos tomar en cuenta que anteriormente un juicio en materia laboral podía durar activo de cinco a diez años, lo que implicaba altos costos para el Estado y que las y los justiciables tardaran demasiado en conocer el resultado de su fallo; lo anterior incumplía con el derecho humano a una justicia pronta y expedita, la cual está establecida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con este nuevo sistema de justicia laboral se pretende que todo el procedimiento tenga una duración máxima de seis meses, lo anterior previo a la obligación de agotar la etapa de conciliación prejudicial ante los centros federales y/o locales de Conciliación y Registro Laboral, salvo ciertas excepciones que se encuentran previstas en la Ley Federal del Trabajo, en específico, en su artículo 685 TER, esto conduce a una verdadera tutela judicial efectiva.

Ahora bien, como se mencionó al inicio, la **oralidad** se encuentra contemplada como un principio rector en el procedimiento ordinario laboral, el cual, debido a su importancia está sumamente ligado a los demás principios, que en su conjunto van enfocados a salvaguardar los derechos de las partes; por ello se considera prudente enunciar cuáles son los principios primordiales en materia laboral, para que, con ello, se pueda advertir con mayor claridad su importancia:

- Principio de celeridad procesal
- Principio de concentración
- Principio de continuidad
- Principio de contradicción
- Principio de economía
- Principio de igualdad
- Principio de inmediatez
- Principio de publicidad
- Principio de sencillez

- Principio de suplencia
- Principio de veracidad
- Principio dispositivo

En consecuencia, el principio de oralidad tiene como efectos inmediatos contribuir y coadyuvar de manera significativa a la celeridad procesal, a la concentración, continuidad, igualdad, inmediatez, sencillez y economía en el procedimiento; esto es, busca la impartición de justicia pronta. El principio de oralidad no se refiere a que las partes tengan el derecho de hacer uso de la palabra en forma prolongada en detrimento de la misma, sino más bien a impartir la justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, dando así certeza, seguridad y celeridad a los procedimientos ante los nuevos tribunales laborales.

Una vez mencionado lo anterior, es relevante señalar que, en el nuevo Procedimiento Ordinario en Materia Laboral, la Ley Federal del Trabajo establece dos etapas, las cuales consisten en una fase escrita y una fase predominantemente oral.

FASE ESCRITA

La fase escrita inicia con la presentación de la demanda ante la Oficialía de Partes del tribunal competente; si la demanda se encuentra ajustada a la ley, el tribunal dictará el acuerdo de admisión de demanda, en el que se ordenará el emplazamiento a la parte demandada, para que formule su contestación respectiva, ofrezca las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, reconvenga; exhibida la contestación, el tribunal correrá traslado a la parte accionante con la copia de la contestación de la demanda y de sus anexos, para que objete las pruebas de su contraparte y formule su réplica y, en su caso, ofrezca nuevas pruebas relacionadas con sus objeciones, hecho lo anterior, el tribunal nuevamente correrá traslado a la o el demandado de la

réplica y anexos para que formule su contrarréplica por escrito y, en su caso, objete las pruebas que se hayan ofrecido.

FASE ORAL

Una vez agotado lo anterior, inicia la fase oral, la cual se encuentra relacionada con dos tipos de audiencias, la cuales son la Audiencia Preliminar (art. 873-E) y la Audiencia de Juicio (art. 873-H) y el dictado de la sentencia correspondiente; se hace especial énfasis en el sentido de que las audiencias antes referidas serán presididas obligatoriamente por el juez o jueza y en caso de que no se encuentre presente, las actuaciones serán nulas de pleno derecho.

AUDIENCIA PRELIMINAR

En la audiencia preliminar las partes comparecerán ante el tribunal personalmente o por medio de una persona apoderada, la cual deberá ser forzosamente Licenciada en Derecho debidamente titulada y con su cédula profesional, o bien, una persona pasante en derecho, con su carta de pasantía debidamente expedida por la autoridad competente para ello.

La audiencia preliminar tendrá por objeto lo siguiente:

1. Examinar las cuestiones relativas a la legitimación y excepciones procesales;
2. Depurar el procedimiento y resolver las excepciones dilatorias;
3. Fijar los hechos no controvertidos (fijación de la *litis*);
4. Admitir y desechar las pruebas que ofertaron las partes;
5. Establecer la forma en que se llevará a cabo el desahogo de las pruebas que requieran una tramitación especial;

6. Resolver de plano el recurso de reconsideración, en el supuesto de que sea formulado por alguna de las partes; y,
7. Citar a las partes a la audiencia de juicio.

La persona juzgadora determinará el inicio y conclusión de cada etapa en las audiencias, aunado a que será la encargada de dirigir y moderar los debates que se vayan suscitando, así como limitar el tiempo de intervención de las partes comparecientes a efecto de otorgar una adecuada agilidad procesal; esto es, la persona juzgadora en materia laboral será la encargada de impulsar el procedimiento laboral en todo momento, evitando un desempeño deficiente o inconsistencias que trasciendan en perjuicio de las partes y fomentará la conciliación como la vía privilegiada para la solución del conflicto laboral, dotando la persona juzgadora de mecanismos de control y rectoría que le permitirán llevar una mejor conducción del juicio.

AUDIENCIA DE JUICIO

La audiencia de juicio tiene por objeto primordial, el desahogo de las pruebas que previamente fueron admitidas por el juez o la jueza en la audiencia preliminar y a su vez, el dictado de la sentencia, llevándose a cabo de la siguiente forma:

- a. Desahogo de las pruebas previamente admitidas, en esta etapa, el juez o jueza cuenta con amplias facultades para conducir su desahogo;
- b. Certificación por conducto de la Secretaría Instructora de que no existen pruebas pendientes de desahogar;
- c. El otorgamiento del uso de la voz a las partes comparecientes, por conducto del juez o jueza, a efecto de que formulen sus alegatos correspondientes;
- d. La declaración del cierre de la etapa del juicio; y,

- e. El dictado de la sentencia correspondiente será al momento del cierre de la etapa del juicio, esto es, será dictada por la persona juzgadora de manera oral, solamente en casos excepcionales y justificados por cúmulo excesivo de hechos controvertidos o pruebas, se emitirá la sentencia en un lapso no mayor a cinco días hábiles después de la celebración de la audiencia.

SENTENCIA

Emitida la sentencia mencionada en el inciso e., de la audiencia de juicio se dará fin al procedimiento, señalando que una vez dictada esta, a la misma no procede recurso alguno.

El texto de la sentencia se pone a disposición de las partes una vez dictada la misma al término de la audiencia de juicio.

Como se puede advertir, la oralidad es la esencia en el desahogo de las audiencias antes referidas.

TRIBUNALES ELECTORALES

Resulta importante recordar, que el Instituto Federal Electoral (IFE), actualmente Instituto Nacional Electoral (INE), es un organismo público autónomo e independiente en sus decisiones y funcionamiento; responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección de la o el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de las personas diputadas y senadoras que integran el Congreso de la Unión.

Dicho organismo se constituyó formalmente en fecha 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue aprobada en 1989, dotándolo de personalidad

jurídica, patrimonio propio, de carácter permanente, independiente y autónomo.

El Instituto cuenta, por mandato legal, con un sistema especial de reclutamiento, selección, formación y evaluación de personas servidoras calificadas para prestar el servicio electoral, especialmente en sus áreas sustantivas; es decir, las directamente encargadas de la preparación y organización de las elecciones, denominándolo Servicio Profesional Electoral.

En ese mismo año de 1990, el legislador creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como un Órgano Jurisdiccional autónomo en materia electoral. Posteriormente, en 1993, un nuevo cambio a la Constitución vendría a reforzar la jurisdicción electoral al desaparecer la autocalificación, convirtiendo así al Tribunal Federal Electoral en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; poco tiempo después, en 1996, se efectuó nuevamente una reforma constitucional, la cual dio origen al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), órgano especializado del Poder Judicial y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral; dentro de sus funciones tiene la competencia para conocer y resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus personas servidoras y los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y sus personas servidoras, lo cual puede advertirse en el artículo 99, fracciones VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adentrándonos al tema en estudio, el viernes 22 de noviembre de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, misma que en su Libro Quinto denominado Del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, Título y Capítulo Único, así como el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establecen la competencia, el trámite, sustanciación y resolución que se llevará a cabo para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores

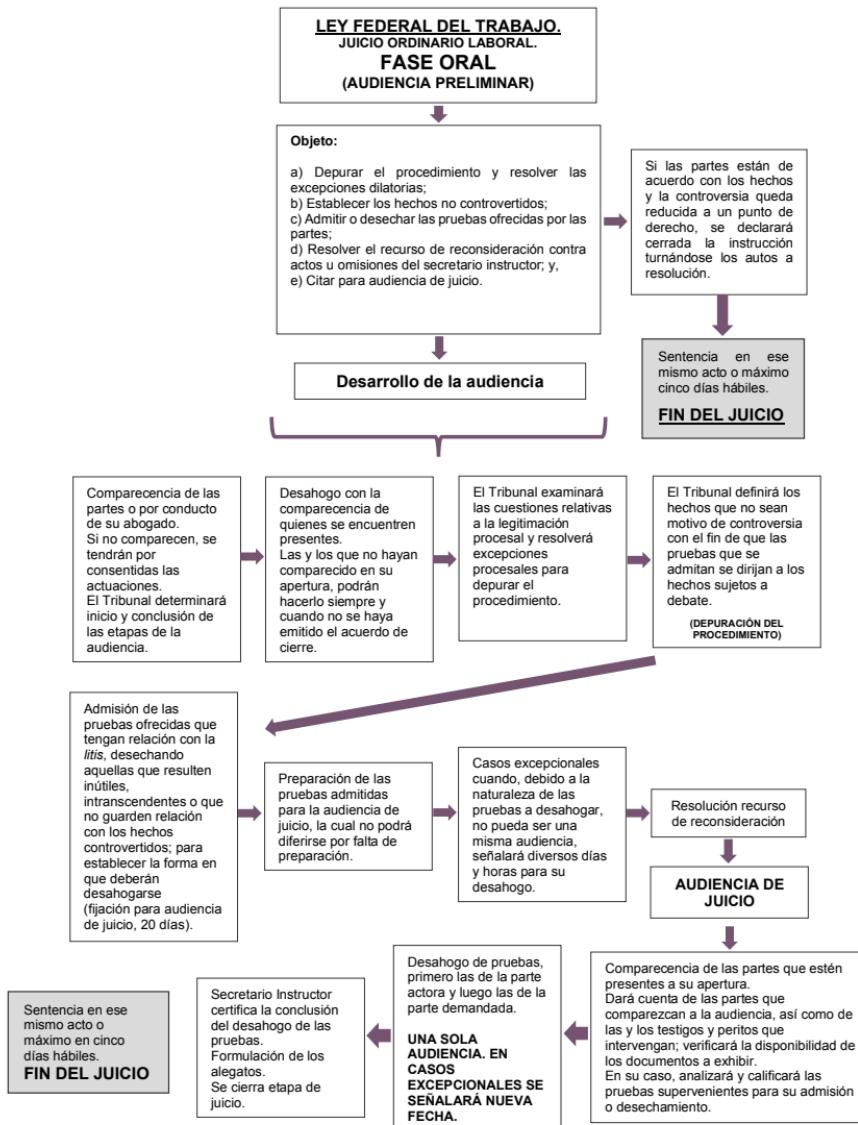
del Instituto Federal Electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte en el ámbito local y por lo que hace a la Ciudad de México, en 1996 fue reconocido por primera vez el derecho a elegir a sus representantes y gobernantes a nivel local, a la ciudadanía del Distrito Federal mediante el voto universal, libre, directo y secreto. A partir del reconocimiento de este derecho, se hace necesario garantizar certeza jurídica en los procesos electorales, bajo los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia.

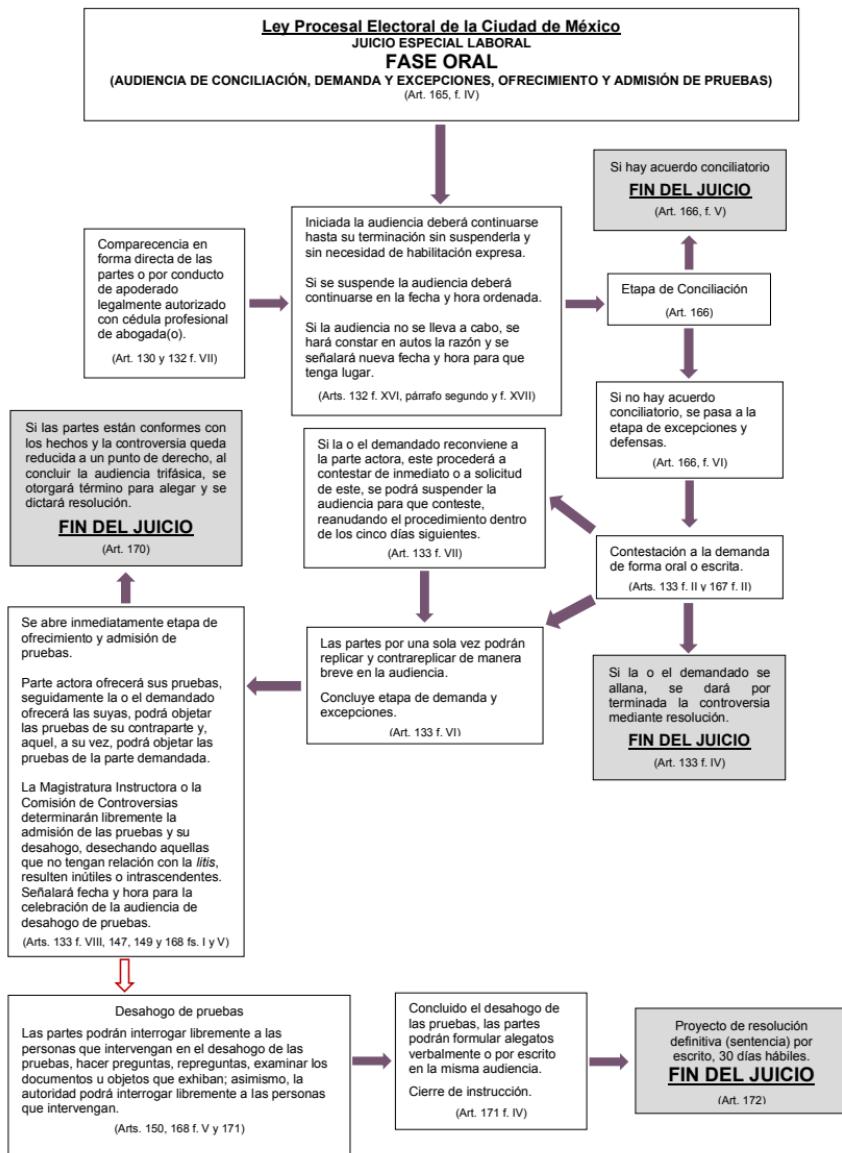
En 1997, la ciudadanía del entonces Distrito Federal, pudo elegir a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, eliminándose la facultad del Ejecutivo Federal de hacer dicho nombramiento. Asimismo, se eligieron a las y los Diputados a la Asamblea Legislativa, reformándose el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para adicionar un Título Sexto, referente a las autoridades electorales, y en el Capítulo IV se estableció lo relativo a la integración, organización y funcionamiento de un Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF); el cual, derivado de las reformas a la Constitución Federal de 2017, se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México y, en consecuencia, la denominación del entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal paso a ser Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), como institución competente para dirimir las controversias laborales que se susciten con las y los servidores públicos del Instituto Electoral y del Tribunal, por lo que, el miércoles 7 de junio de 2017, se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, la cual, en su Libro Tercero, Título Primero, se refiere de igual forma a la competencia, trámite, sustanciación y resolución que se llevará a cabo para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Electoral ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Ahora bien, tomando como referente todo lo anterior y a efecto de poder observar con mayor claridad la oralidad, tanto

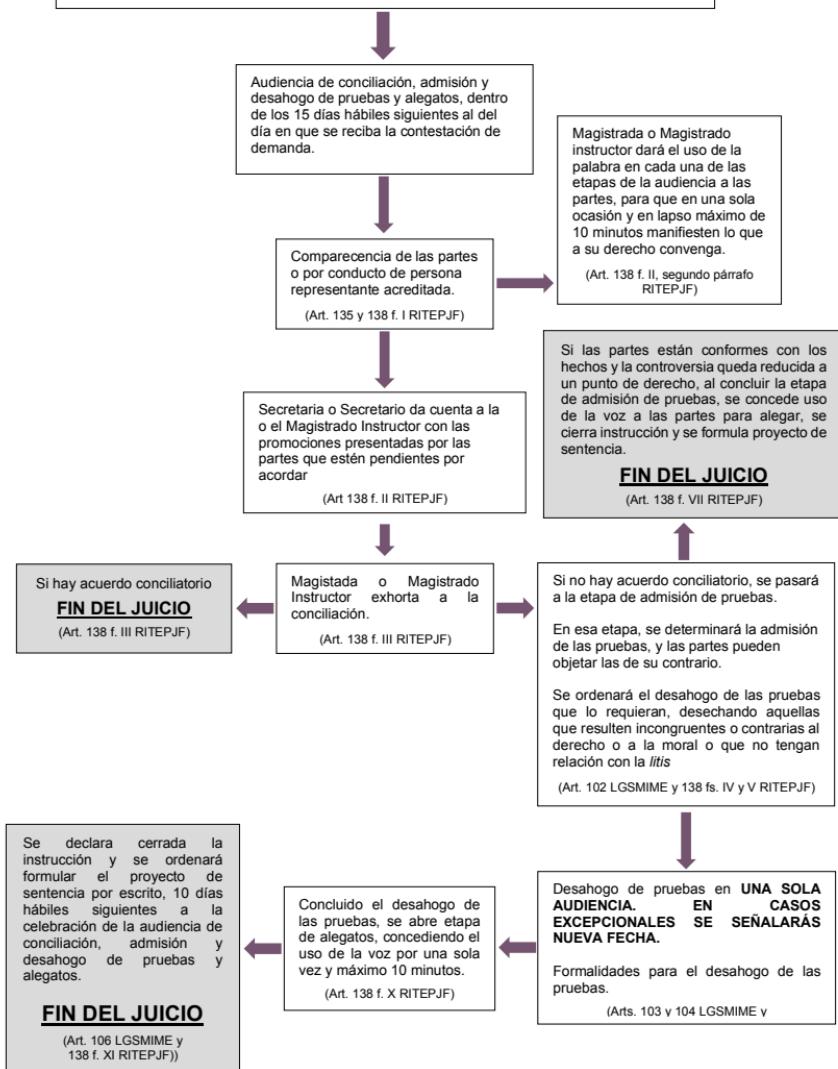
en el procedimiento ordinario, atendiendo a la reforma laboral de 2019, y la oralidad en los procedimientos ante los tribunales electorales federales y locales, es que se realizarán a continuación diversos diagramas de flujo para una mayor claridad.



LA ORALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO...



Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
JUICIO ORDINARIO
FASE ORAL
(AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN, ADMISIÓN Y DESAHOGO DE PRUEBAS Y ALEGATOS)
 (Art. 101)

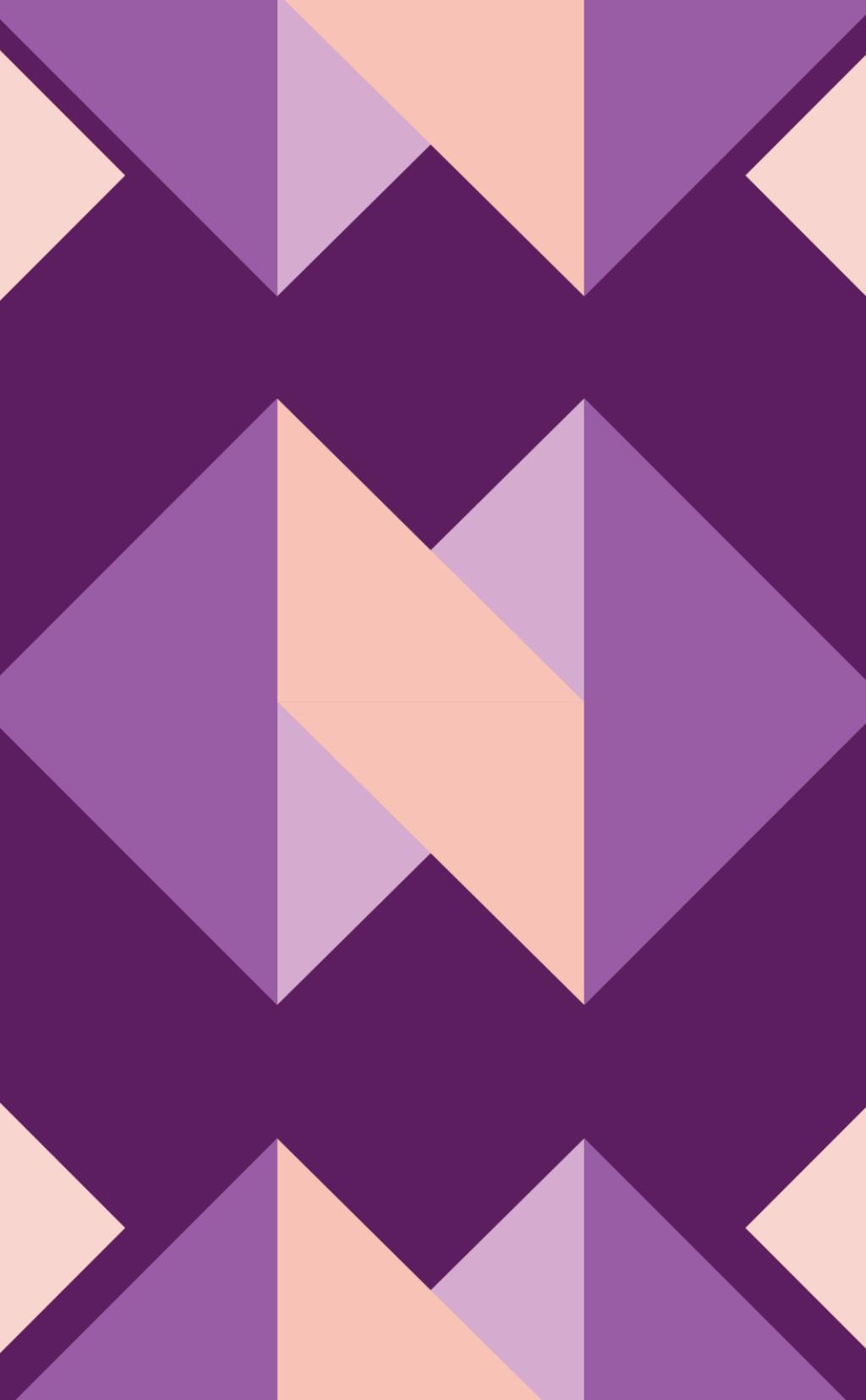


En virtud de todo lo anterior, y tomando como referente la reforma laboral de 2019, en el que se establece un nuevo sistema de justicia en materia laboral, es que puede concluirse que, aun y cuando el sistema de justicia laboral electoral local, en específico el de la Ciudad de México, cumple con los estándares y principios esenciales del procedimiento, y tomando como referente que se aplica de manera supletoria la Ley Federal del Trabajo a la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, es que se debería homologar dicha Ley Procesal, a efecto de hacer un procedimiento predominantemente oral, acorde con los nuevos sistemas de justicia para brindar aún más a las y los justiciables economía, seguridad, transparencia, celeridad y agilidad procesal.

Por cuanto hace al procedimiento federal, se puede concluir que su sistema es muy similar al de la reforma laboral de 2019, ya que de lo advertido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y su Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el procedimiento ordinario es predominantemente oral, buscando depurar y sustanciar todo el procedimiento en muy poco tiempo, brindando así a las y los justiciables economía, seguridad, transparencia, celeridad y agilidad procesal en todo momento.

VIII

**Incorporación del nuevo
procedimiento ordinario a
la normatividad que rige el actuar
del Tribunal Electoral de la Ciudad
de México respecto de las diferencias
o conflictos laborales que son
de su competencia**



**Incorporación del nuevo
procedimiento ordinario a
la normatividad que rige el
actuar del Tribunal Electoral de
la Ciudad de México respecto
de las diferencias o conflictos
laborales que son de su competencia**

*Martha Leticia Mercado Ramírez
Magistrada del Tribunal Electoral
de la Ciudad de México*

Martha Leticia Mercado Ramírez es Licenciada en Derecho por la UNAM. Especialista en Derecho Electoral y diplomada en Derechos Humanos por la UNAM y la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad de Zaragoza, respectivamente. Cuenta con más de dos décadas de experiencia en el sector electoral en donde ha desempeñado diversos cargos en órganos jurisdiccionales tanto a nivel federal como local. En la Sala Superior del TEPJF fungió como asesora en la Secretaría General, asesora del Centro de Capacitación Judicial Electoral y directora de Consultas y Difusión de la Coordinación de Jurisprudencia. Asimismo, ha trabajado en la Sala Regional Ciudad de México como coordinadora de Ponencia y como fundadora en la Sala Regional Especializada siendo secretaria de Estudio y Cuenta. Actualmente es magistrada del TECDMX, donde antes fue directora del Instituto de Formación y Capacitación.

A la par de su actividad profesional, se ha dedicado al estudio e investigación de temas como: Derecho Electoral en México, Violencia política en razón de género, Propaganda político-electoral, Participación política de la mujer, entre otros.

Es integrante en diversas asociaciones, como: el Consejo Asesor de la Revista Mexicana Estudios Electorales, la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, la Asociación Mexicana de Juzgadoras, la Asociación de Mujeres Juezas en México, la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, The International Association of Women Judges, la Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral, la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana, la Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales Locales, el Consejo Editorial Externo de Axis, blog de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF.

En México, la reforma constitucional de 2017, y la laboral de 2019 responden a la necesidad de una evolución de la justicia laboral, como de las propias autoridades encargadas de su im-partición.

Reformas que no pueden pasar inadvertidas para el Tribunal Electoral de la Ciudad de México,¹ encargado de resolver aquellas diferencias o conflictos que se susciten entre el Instituto Electoral de la Ciudad de México² y sus personas servidoras públicas, así como aquellas controversias que surjan entre el propio Tribunal Electoral y sus personas servidoras.

Lo anterior, cuando una de las leyes de aplicación supletoria para la resolución de ese tipo de conflictos, es la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional, pero sobre todo, cuando es parte de la labor sustancial de ese órgano jurisdiccional, no solo dirimir las demandas originadas en las referidas relaciones de trabajo, sino en esa medida, también contribuir a que prevalezca un eficaz desempeño de las instituciones electorales a nivel local, a través de la tutela de las adecuadas condiciones laborales de las personas servidoras públicas que ejercen la función electoral.

1 En adelante Tribunal Electoral.

2 En adelante Instituto Electoral.

Estas líneas se dedicarán al análisis del procedimiento ordinario establecido en la Ley Federal del Trabajo, vigente a partir de 2019, y del actual procedimiento del juicio especial laboral, regulado en la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México y tramitado ante dicha jurisdicción local especializada; con ello, se obtendrán algunas conclusiones que conducirán a una posible inserción del nuevo modelo de justicia laboral en el ámbito de la actividad que, para solventar litigios laborales, lleva a cabo el Tribunal Electoral en comento.

Pretendiendo que este documento constituya un impulso al interior del mismo Tribunal que, de ser posible, incluso pueda trascender a los tribunales electorales de otras entidades federativas, si les es de utilidad lo aquí expuesto.

Es necesario hacer un poco de historia.

El 24 de febrero de 2017, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral.³

En dicha reforma, por lo que hace al artículo 123 constitucional, fracción XX, se estableció, entre otras cuestiones, que la resolución de las diferencias o conflictos entre personas trabajadoras y patronas estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y que antes de acudir a estos, deberán asistir a la instancia conciliadora, que en el orden local, estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales, que se instituyan en las entidades federativas.

De la misma forma, el 1 de mayo de 2019, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman,

³ Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017

adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en materia de justicia laboral.⁴

Reforma que contempló una nueva justicia laboral impartida por tribunales adscritos a los Poderes Judiciales en el ámbito local, y no por Juntas de Conciliación y Arbitraje, en apego, también, a un modelo nuevo de procedimiento ordinario laboral.

A. LOS TRIBUNALES Y EL CENTRO DE CONCILIACIÓN

La impartición de la justicia laboral en el ámbito local bajo el nuevo modelo estará a cargo de tribunales creados en las entidades federativas, entre ellas, desde luego, la Ciudad de México; tribunales que tendrán bajo su conocimiento y resolución los conflictos de trabajo que se susciten entre personas trabajadoras y patronas.⁵

De ese modo, los tribunales que al efecto se instituyan en la Ciudad de México, para atender las controversias laborales, estarán a cargo de un juez o jueza y contarán con las personas secretarias, funcionarias y empleadas que se estime conveniente,⁶ con lo que se transita de una integración tripartita de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a juzgados unitarios.

Asimismo, la Ciudad de México deberá de contar con un Centro de Conciliación, que entre sus atribuciones se encuentra la de realizar en materia local la función conciliatoria a la que se refiere el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 123 constitucional, etapa previa a la presentación de la demanda ante la autoridad jurisdiccional; el cual contará con plena

4 Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019

5 Artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo.

6 Artículo 605 de la Ley Federal del Trabajo.

autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, y cuya actuación se regirá entre otros, por los principios de certeza, profesionalismo, imparcialidad e independencia.⁷

B. CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

Las personas trabajadoras o patronas, antes de acudir a los tribunales locales en materia laboral, deberán acudir al Centro de Conciliación correspondiente, para solicitar el inicio del respectivo procedimiento conciliatorio, mismo que no deberá exceder de 45 días naturales.⁸

Los centros, al recibir la solicitud de intervención, señalarán fecha y hora para la celebración de una audiencia, en la cual, la autoridad conciliadora formulará una propuesta de arreglo conciliatorio, planteando opciones de soluciones justas y equitativas que a su juicio sean adecuadas para dar por terminada la controversia; y posiblemente a la celebración de un convenio, pero en aquellos casos en que no se llegue a dar ese supuesto, o solo se presente la parte solicitante, se expedirá una constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria.⁹

Existen casos de excepción en los que no se deberá iniciar el procedimiento de conciliación prejudicial; entre ellos, los casos de discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como por razones de sexo, orientación sexual, raza, religión, origen étnico, condición social o acoso u hostigamiento sexual; designación de personas beneficiarias; prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo, así como la tutela de derechos fundamentales y

7 Artículos 590-E y 590-F de la Ley Federal del Trabajo.

8 Artículos 684-A y 684-D de la Ley Federal del Trabajo.

9 Artículo 684-E de la Ley Federal del Trabajo.

libertades públicas, ambos de carácter laboral, entendidos en estos rubros los relacionados con la trata laboral, así como trabajo forzoso y obligatorio, y el trabajo infantil.¹⁰

C. NUEVO PROCEDIMIENTO ORDINARIO LABORAL

En la implementación del Procedimiento Ordinario, los tribunales laborales deberán garantizar el cumplimiento de los principios de inmediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y sencillez procesal. Asimismo, este procedimiento será público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio.¹¹

De la misma forma, se estableció que las audiencias serán presididas íntegramente por el juez o jueza,¹² lo que considero es importante, ya que en todo momento la persona juzgadora tendrá conocimiento de primera mano sobre todo lo relacionado con el desahogo del procedimiento.

El Procedimiento Ordinario se iniciará con la presentación del escrito de demanda ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora del tribunal competente;¹³ el cual deberá cumplir una serie de requisitos, y deberá de ser acompañado de la constancia emitida por el respectivo Organismo de Conciliación, que acredite la conclusión del Procedimiento de Conciliación Prejudicial.¹⁴

El tribunal emplazará a la parte demandada, en el término de cinco días, entregándole copia cotejada del auto admisorio y del escrito de demanda, así como de las pruebas ofrecidas

10 Artículo 685 Ter de la Ley Federal del Trabajo.

11 Artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo.

12 Artículo 720 de la Ley Federal del Trabajo.

13 Artículo 871, primer párrafo de la Ley Federal del Trabajo.

14 Artículo 872, apartado B, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo.

en esta, para que realice su contestación por escrito dentro de los 15 días siguientes, ofrezca pruebas y, de ser el caso, reconvenga.¹⁵

Desahogado el requerimiento, el tribunal correrá traslado a la parte actora con la copia de la contestación a la demanda y sus anexos, para que en un plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y, en su caso, ofrezca pruebas en relación a dichas objeciones y réplica, acompañando copia de traslado para cada parte.¹⁶

Con el escrito de réplica y sus anexos, el tribunal correrá traslado a la parte demandada, otorgándole un plazo de cinco días para que formule su contrarréplica por escrito y, en su caso, objete las pruebas que se hayan ofrecido con la propia réplica. En caso de que la parte demandada ofrezca pruebas con relación a su contrarréplica, se le dará vista a la parte actora, y esta en el término de tres días deberá manifestar lo que a su interés convenga.

Transcurridos los plazos referidos, el tribunal fijará fecha para celebrar la **audiencia preliminar**, la cual tendrá verificativo dentro de los diez días siguientes.¹⁷

La **audiencia preliminar** tiene por objeto depurar el procedimiento y resolver las excepciones dilatorias planteadas por las partes; establecer los hechos no controvertidos; admitir o deschar las pruebas ofrecidas; citar para audiencia de juicio y, en su caso, resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones de la persona secretaria instructora.¹⁸

En la **audiencia de juicio** la persona juzgadora contará con las más amplias facultades para conducir el procedimiento; dará cuenta de la presencia de las partes que comparezcan a la audiencia, así como de las y los testigos y peritos que

15 Artículo 873-A de la Ley Federal del Trabajo.

16 Artículo 873-B de la Ley Federal del Trabajo.

17 Artículo 873-C de la Ley Federal del Trabajo.

18 Artículo 873-E de la Ley Federal del Trabajo.

intervendrán; de igual forma, verificará la disponibilidad de los documentos a exhibirse y moderará el desarrollo de las manifestaciones de quienes intervengan en la audiencia; en su caso, analizará y calificará las pruebas que presenten las partes como supervenientes, para su admisión o desecharamiento, según corresponda.¹⁹

El tribunal abrirá la fase de desahogo de pruebas, procurando que sean primero las de la parte actora y luego las de la parte demandada,²⁰ siempre y cuando sea posible su desahogo.

Una vez concluido el desahogo de estas, la o el secretario del tribunal hará la certificación respectiva. Hecho lo anterior, la persona juzgadora otorgará sucesivamente el uso de la voz a las partes, para que formulen de manera concisa y breve sus alegatos.

Formulados los alegatos, el tribunal declarará cerrada la etapa de juicio y emitirá la sentencia en la misma audiencia, con lo que se pondrá fin al procedimiento, la cual deberá ponerse a disposición de las partes. Solamente en casos excepcionales y que así se justifique por el cúmulo de hechos controvertidos o bien de las pruebas rendidas, el tribunal emitirá sentencia dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la audiencia.²¹

Ahora bien, para los fines de este trabajo es importante conocer el procedimiento ordinario en los juicios especiales laborales tramitados ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

19 Artículo 873-H de la Ley Federal del Trabajo.

20 Artículo 873-I de la Ley Federal del Trabajo.

21 Artículo 873-J de la Ley Federal del Trabajo.

D. EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO ESPECIAL LABORAL ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El juicio especial laboral que se sustancia ante la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas²² o ante una Magistratura instructora, se encuentra regulado en la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México,²³ e iniciará con la presentación del escrito inicial de demanda ante la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral la cual, previo registro e integración del expediente, se turnará a quien corresponda.

La Magistrada o el Magistrado instructor o la Comisión, dentro de los cinco días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que reciban el expediente, dictará acuerdo, en el que señalará fecha y hora para que tenga verificativo la Audiencia de Conciliación, Demanda y Excepciones, Ofrecimiento y Admisión de Pruebas.

Audiencia que contará con tres etapas: 1. conciliación, 2. demanda y excepciones y 3. ofrecimiento y admisión de pruebas.²⁴

1. **Etapa conciliatoria**, es aquella en la que la Magistratura instructora, la Secretaría de Estudio y Cuenta, la Coordinación o algún integrante de la Comisión o la Secretaría Técnica de la misma, intervendrán para la celebración de pláticas entre las partes y las exhortarán para que procuren llegar a un arreglo conciliatorio, si las partes no llegan a un acuerdo, o no concurren a esta

22 En adelante la Comisión.

23 En adelante Ley Procesal local.

24 Artículo 165, fracción I, II y IV de la Ley Procesal Electoral.

- parte de la audiencia, se les tendrá por inconformes, pasando a la etapa de demanda y excepciones.²⁵
2. **Etapa de demanda y excepciones**, la parte actora expondrá su demanda, ratificándola o modificándola, precisando los puntos petitorios; acto seguido, la parte demandada procederá a dar contestación a la demanda oralmente o por escrito, en la que opondrá sus excepciones y defensas, debiendo referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios; pudiendo agregar las explicaciones que estime convenientes. Las partes podrán, por una sola vez, replicar y contrarreplicar brevemente, asentándose en actas sus argumentaciones, concluida esta etapa, se pasará inmediatamente a la de ofrecimiento y admisión de pruebas.²⁶
 3. **Etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas**, que es la última, es en la que la parte actora ofrecerá sus pruebas en relación con los hechos controvertidos. Inmediatamente después la o el demandado ofrecerá sus pruebas y podrá objetar las de su contraparte y, aquel, a su vez, podrá objetar las de la parte demandada.

Concluido el ofrecimiento, la Magistratura instructora o la Comisión de Controversias podrán resolver inmediatamente sobre las pruebas que admitan y las que desechen, o reservarse para acordar sobre las mismas, suspendiendo en este caso la audiencia y señalando nueva fecha y hora para la conclusión de esta.

En el mismo acuerdo en que se admitan las pruebas, se señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los 15 días hábiles siguientes. Cuando por la naturaleza de las pruebas

25 Artículo 166 de la Ley Procesal Electoral.

26 Artículo 167 de la Ley Procesal Electoral.

admitidas, la Magistrada o Magistrado instructor o la Comisión consideren que no es posible desahogarlas en una sola audiencia, en el mismo acuerdo señalarán las fechas y horas en que deberán de hacerlo.²⁷

En la audiencia correspondiente, se desahogarán todas aquellas pruebas que se encuentren debidamente preparadas; y una vez que se haya concluido con la misma, las partes podrán formular alegatos verbalmente o por escrito en esta audiencia, o en el término que les sea concedido.

Formulados los alegatos de las partes y previa razón de que ya no quedan pruebas por desahogar, de oficio se declarará cerrada la instrucción, y dentro de los 30 días hábiles siguientes se formulará por escrito el proyecto en forma de resolución definitiva, que será enviado al Pleno para su consideración.²⁸

E. CONCLUSIONES

El Tribunal Electoral es el órgano competente para conocer de los conflictos laborales entre este y sus personas servidoras, o del Instituto Electoral de la Ciudad de México y sus personas servidoras, las cuales se sujetarán al juicio especial laboral regulado en la Ley Procesal local.

Para aquellos casos de interpretación o que no se encuentren regulados en la propia ley, el Tribunal Electoral se podrá apoyar de manera supletoria en: 1. La Ley Federal del Trabajo; 2. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 3. El Código Federal de Procedimientos Civiles; 4. Las leyes de orden común; 5. Los principios generales de derecho y, 6. La equidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 127 de la Ley Procesal local.²⁹

27 Artículo 168 de la Ley Procesal Electoral.

28 Artículo 172 de la Ley Procesal Electoral.

29 Artículo 127 de la Ley Procesal Electoral.

Es por lo que, si bien la Ley Federal del Trabajo es el ordenamiento de aplicación supletoria en la materia para aquellas cuestiones que la Ley Procesal no contemple respecto al desahogo de los juicios especiales laborales, también resulta necesario, en todo momento, buscar una lectura armónica entre ambas leyes, a fin de que su contenido sea compatible y con ello evitar conflictos o contradicciones entre normas al momento de sustanciar un juicio especial laboral.

Ahora bien, utilizando como punto de partida lo expresado con anterioridad, es necesario realizar una reflexión sobre el actual procedimiento que se aplica en los juicios especiales laborales competencia de este Tribunal Electoral local, y los posibles beneficios de adecuarlo al nuevo procedimiento ordinario contemplado en la Ley Federal del Trabajo, en aras de alcanzar una justicia pronta, expedita y eficaz.

En ese sentido, resulta relevante apuntar que, en la reforma laboral de 2019, la conciliación estará a cargo de los Centro de Conciliación, tanto federales como locales, los cuales serán autónomos con plena autonomía técnica, rigiéndose bajo los principios de certeza, profesionalismo, imparcialidad e independencia.

Además, es importante tomar en cuenta que, en esta etapa de conciliación prejudicial, la labor de la conciliación será parte primordial del nuevo formato de justicia laboral, ya que su desempeño deberá ser bajo los principios de conciliación, imparcialidad, neutralidad, flexibilidad, legalidad, equidad, buena fe, honestidad y confidencialidad, salvaguardando los derechos irrenunciables de la persona trabajadora, tal y como lo contempla el artículo 684-H de la Ley Federal del Trabajo.

Por ello, considero que si se toma como base la reforma laboral, con plena conciencia de la justicia impartida por este Tribunal Electoral, se requiere de un progreso acorde a los tiempos actuales; en ese sentido el Poder Legislativo local podría contemplar la creación de un área especializada en conciliación prejudicial, al interior de este órgano jurisdiccional; que se erija

en un auténtico instrumento a favor de las personas usuarias que acudan a este Tribunal en busca de impartición de justicia para salvaguardar sus derechos laborales.

Como fue el caso de la Defensoría Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos, la cual fue creada por disposición de ley, para contribuir en la construcción de ciudadanía y democracia participativa, mediante la **asesoría y defensa** transversal de los derechos político-electORALES.

Ahora bien, con relación al procedimiento ordinario de los juicios especiales laborales que se tramiten ante el Tribunal Electoral, estimo que, si legislativamente se ajusta a una fase escrita y otra predominantemente oral, en los términos establecidos en la Ley Federal del Trabajo, se logrará una agilidad en la sustanciación de este tipo de juicios.

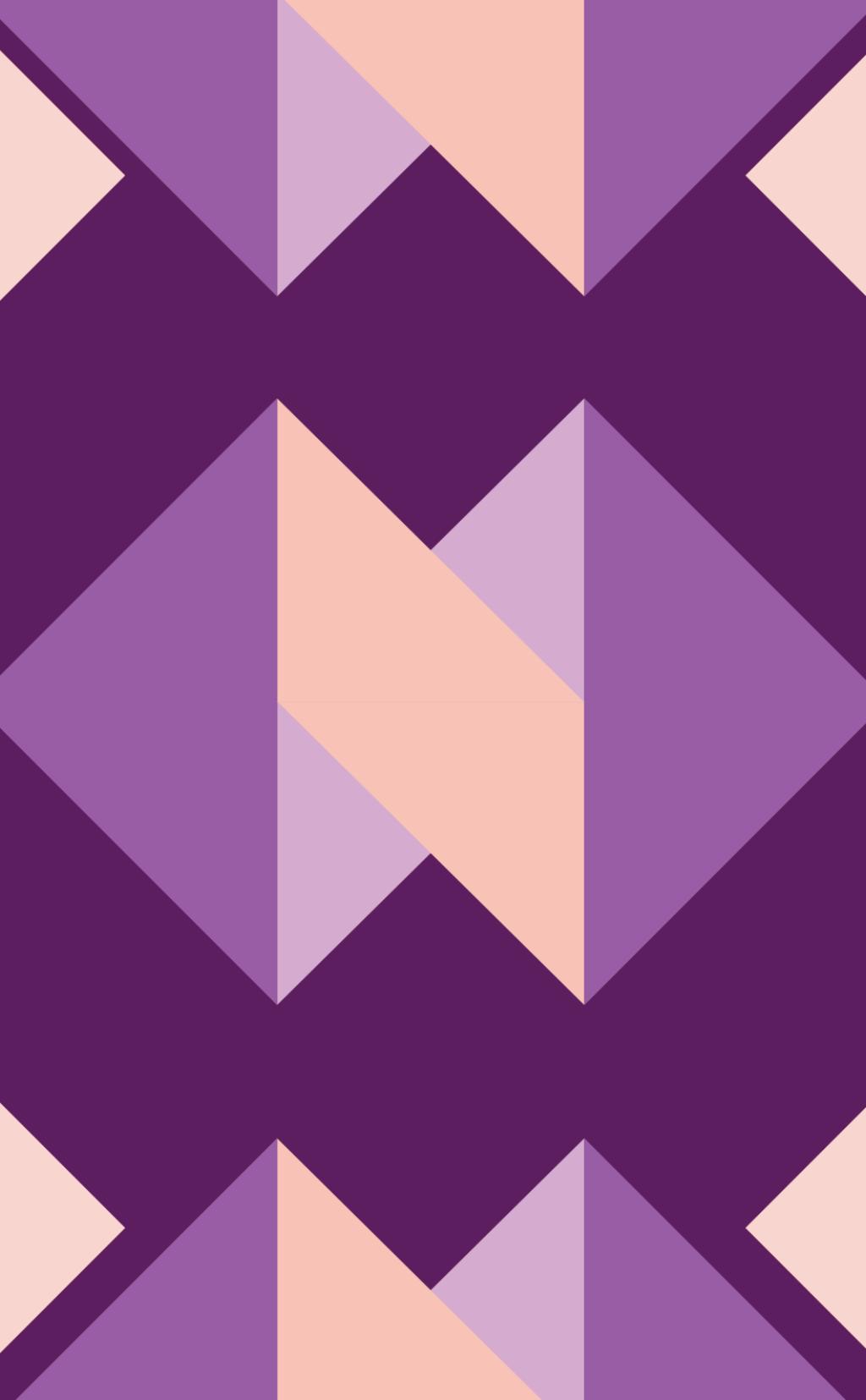
Lo anterior es así, ya que al establecer que tanto el escrito inicial de demanda como el de contestación a la misma, deben estar acompañados con las pruebas que las partes consideren necesarias para acreditar sus dichos, y que las objeciones a estas se puedan formular por escrito, como la misma réplica y contrarréplica, contribuye a dar celeridad al desahogo del proceso laboral, en beneficio de una pronta impartición de justicia.

Por lo que esta autoridad tendrá el conocimiento de estos elementos en los momentos procesales establecidos en la propia ley, y podrá desahogar una audiencia preliminar (como la contempla la Ley Federal del Trabajo en su nuevo procedimiento ordinario laboral) en la que podrá entre otros, resolver sobre las excepciones de falta de personalidad e incompetencia, así como lo relacionado con la admisión o desechamiento de las pruebas ofrecidas por las partes.

Con lo cual, se podrá implementar la audiencia de juicio (en los mismos términos del nuevo procedimiento ordinario laboral de la Ley Federal del Trabajo), en la cual, el Magistrado instructor o la Comisión, desahogará todos los medios de prueba debidamente preparados, sin que existan obstáculos para ello; salvo aquellos casos en que algunos de estos no se

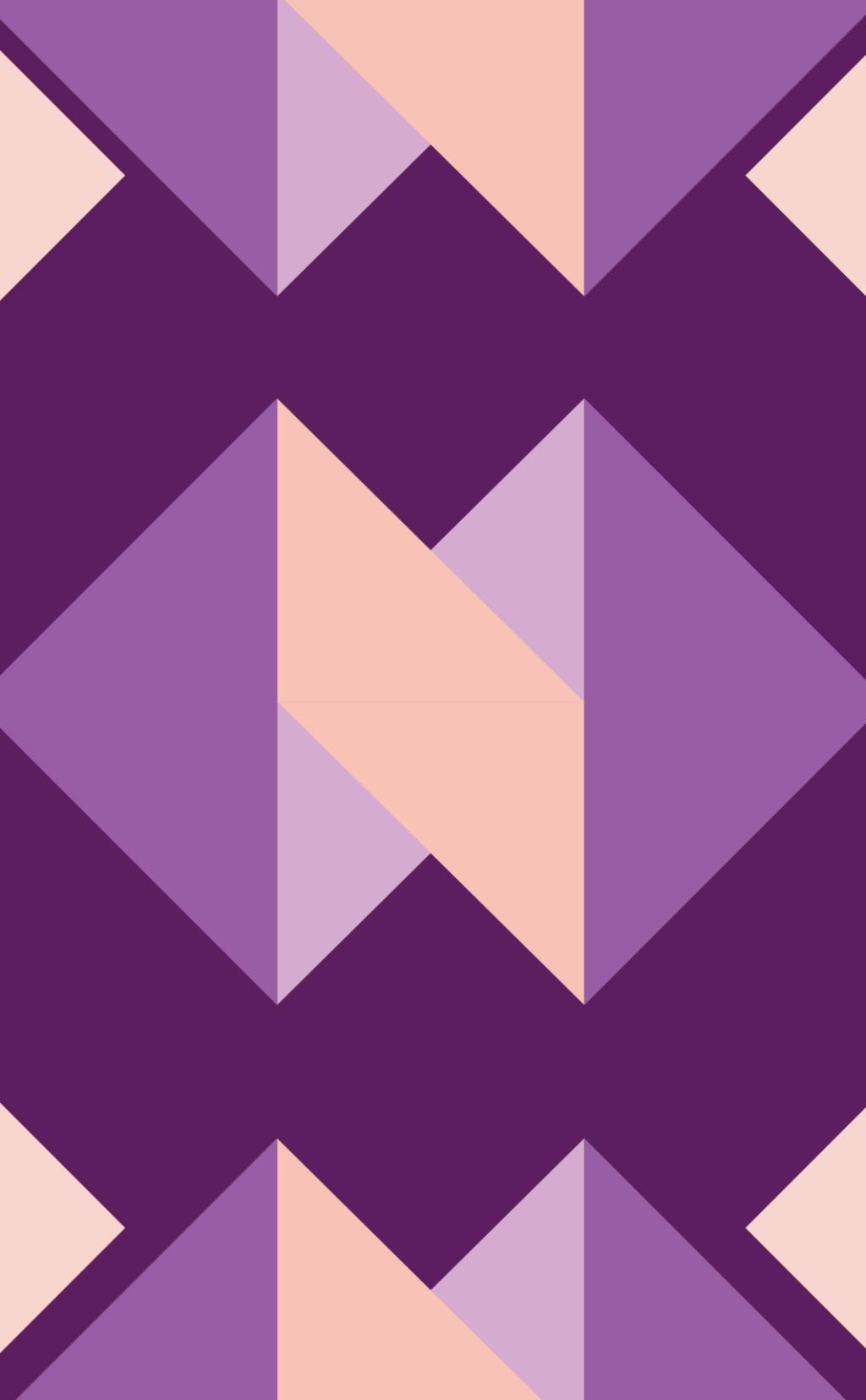
encontraran debidamente preparados y estuviera a cargo de las partes, a lo que le recaerá un acuerdo, y al finalizar esta, después de formulados los alegatos, poder emitir la resolución que ponga fin al juicio en que se actúa.

Si se incorporan esos elementos a los procedimientos especiales laborales que se tramiten ante este Tribunal Electoral, alcanzaríamos una impartición de justicia expedita, ágil, completa y, sobre todo, sin la dilación en la sustanciación de sus expedientes.



IX

**Conclusiones sobre la
implementación del procedimiento
ordinario a la normatividad que
regula los conflictos laborales
que se desahogan ante los
tribunales electorales
(federal y locales)**



**Conclusiones sobre la
implementación del procedimiento
ordinario a la normatividad que
regula los conflictos laborales
que se desahogan ante los
tribunales electorales
(federal y locales)**

*Carlos Alberto Puig Hernández
Abogado especialista en Derecho Social*

Carlos Alberto Puig Hernández es Licenciado en Derecho egresado de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; cursó el Doctorado en Derecho con especialidad en Derecho Social en la UNAM, con mención honorífica, y en la misma Universidad concluyó el Diplomado de "Sistema Político y Régimen Político-Jurídico en México".

Acreditó el Diplomado de "Reformas Laborales; Lecciones y Desafíos para México", en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; obtuvo el "Título de Especialista en Argumentación Jurídica" en el Curso de Postgrado en Derecho de la Universidad de Alicante. Cursó el III Diplomado de Derecho Electoral, impartido por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, la UNAM y el Instituto de Investigaciones Jurídicas; el II Diplomado de Derecho Electoral "La arquitectura electoral en el contexto de la reforma político-electoral 2014", en el mismo Instituto, y el Diplomado "Los Derechos Políticos y su Tutela", impartido por el Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fue Investigador Nacional nivel I, del Conacyt; ha impartido clases en las Universidades Autónoma del Estado de Morelos y Anáhuac así como en la UNAM, el Centro Internacional de Estudios de Seguridad Social y el Instituto de Posgrado en Derecho.

En relación con la materia electoral ha cursado seis seminarios y estudiado cuatro cursos; asistido a dieciocho congresos y reuniones, en siete de los cuales participó como ponente; ha publicado cuatro artículos, uno de ellos conjuntamente con otra autora, y colaborado en la edición de tres libros.

Fue Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Estado de Morelos del Instituto Federal Electoral; Asesor del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral y Coordinador Administrativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral ; el 5 de febrero de 2012 fue nombrado por el Congreso del Estado de Morelos como Magistrado del Tribunal Estatal Electoral en donde fungió como Presidente en el año 2013 y a partir del 7 octubre del 2014, fue designado por el Senado de República por siete años como Magistrado del Tribunal Electoral de la misma entidad federativa, en el cual desempeñó el cargo de Presidente del Órgano Jurisdiccional, y a la fecha funge como Magistrado Presidente del mismo Tribunal.

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco la invitación que me fue formulada por el Instituto de Formación y Capacitación del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, para exponer algunos comentarios respecto de la aplicación del procedimiento ordinario¹ a la normativa que reglamenta las diferencias laborales competencia de los tribunales electorales, tanto del orden federal como los del ámbito local; dada la extensión de la colaboración que me fue solicitada,² centraré mi aportación respecto de las controversias del trabajo que tienen a su cargo las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y, en el ámbito local, tomaré como referencia el caso del Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM), órgano jurisdiccional en el cual colaboré durante nueve años, ante la complejidad del repertorio legislativo local de las treinta y un entidades federativas restantes que, de conformidad con lo

1 Derivado de las reformas y adiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución federal) en materia de justicia laboral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 24 de febrero de 2017, y desarrolladas en las reformas, adiciones y derogaciones de la Ley Federal del Trabajo (LFT), divulgadas en el DOF el 1 de mayo de 2019.

2 Siete a diez cuartillas.

dispuesto en el artículo (en lo continuo: a.) 116, fracción (en adelante: fr.) VI de la Constitución federal, rigen sus relaciones de trabajo con fundamento en las leyes que expidan sus congresos locales, con base en lo dispuesto por el a. 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

II. COMPETENCIA LABORAL DEL TEPJF

En términos de lo dispuesto en el a. 99, fracciones (en lo siguiente: frs.) VI y VII, de la Constitución federal, al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley, los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus personas servidoras, así como los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y sus personas servidoras, en tanto que, conforme al último párrafo (con posterioridad: pfo.) del mismo precepto constitucional citado, las personas servidoras del Tribunal regirán sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley. El ingreso, formación, permanencia y demás aspectos inherentes a las servidoras y los servidores públicos que pertenezcan al servicio de carrera judicial se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones jurídicas aplicables.

De las bases constitucionales mencionadas, se desprende que son dos los tipos de juicios de naturaleza laboral que resultan competencia del TEPJF: a) Los que permiten dirimir las diferencias laborales entre el INE y sus personas trabajadoras; y b) Los que resuelven los conflictos laborales entre el TEPJF y sus personas trabajadoras.³

3 Aunque data del mes de julio de 2011, el contenido del Material didáctico de apoyo para la capacitación del Centro de Capacitación Judicial Electoral, titulado “Juicios para dirimir diferencias laborales entre el IFE

III. JUICIOS LABORALES EN MATERIA ELECTORAL FEDERAL

Cada uno de los dos tipos de juicios laborales posee su procedimiento para la instrucción y resolución correspondientes. Las controversias de trabajo del INE con sus personas servidoras se regulan por lo dispuesto en el Libro Quinto (“Del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral”), que posee un Título Único (“De las reglas especiales”), integrado por los artículos (en lo sucesivo: aa.) 94 a 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral (LGSMIME), en tanto que los conflictos laborales del TEPJF con sus personas trabajadoras se reglamentan con fundamento en los aa. 223 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y 152 a 161⁴ de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional (LFTSE).

IV. JUICIO PARA DIRIMIR LAS DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INE

La competencia entre las Salas Superior y Regionales⁵ en materia laboral se distribuye mediante la asignación a la primera, de los conflictos laborales suscitados entre los órganos centrales⁶

y sus trabajadores, y entre el TEPJF y sus trabajadores” es muy ilustrativo. Consultado el 27 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jli_clt.pdf

⁴ El a. 158 remite al capítulo III del Título Séptimo de la misma ley, para la tramitación de los expedientes, integrado por los aa. 125 a 147.

⁵ Con excepción de la Especializada.

⁶ Consejo General, Presidencia del Consejo General, Junta General Ejecutiva, y Secretaría Ejecutiva, integrada por el Secretario Ejecutivo y los directores

del INE y sus personas servidoras, mientras que las diferencias del trabajo planteadas por las y los servidores del INE distintas⁷ corresponden a cada una de las cinco salas regionales, en su respectivo ámbito territorial.

El juicio inicia mediante la presentación de la demanda⁸ de la persona trabajadora ante la Sala competente del TEPJF, dentro de los 15 días hábiles siguientes al momento en que se le notifique la determinación del INE, al que se le correrá traslado en copia certificada dentro de los tres días hábiles posteriores al de su admisión y deberá contestar dentro de los diez días hábiles subsecuentes al día en que se le notifique la demanda. Dentro de los 15 días hábiles subsiguientes al día en que se reciba la contestación del INE, se celebrará una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, en la cual la Sala competente determinará la admisión de las pruebas que estime pertinentes, ordenando el desahogo de las que lo requieran, desechando aquellas que resulten notoriamente incongruentes o contrarias al derecho o a la moral o que no tengan relación con la *litis*. La resolución, deberá emitirse en forma definitiva e inatacable, dentro de los diez días hábiles consiguientes a la celebración de la audiencia mencionada.

ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, así como los titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización, de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales.

7 Personal de las treinta y dos Juntas Locales Ejecutivas, localizadas en cada una de las correspondientes entidades federativas del país, y de las trescientas Juntas Locales Distritales, con sede en cada uno del mismo número de distritos electorales en que se encuentra dividido el territorio nacional.

8 La cual deberá cumplir los requisitos a que se refiere el a. 97 de la LGSMIME.

V. JUICIO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS DE TRABAJO DE LAS Y LOS SERVIDORES DEL TEPJF

El órgano competente es una Comisión Sustanciadora de Conflictos Laborales integrada por un o una representante de la Sala Superior, quien la presidirá, otro u otra de la Comisión de Administración y un o una tercera⁹ nombrada por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, cuyas resoluciones podrán ser apeladas por las y los servidores del Tribunal ante la Sala Superior del mismo, sin sujetarse a formalidad alguna, en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de que se les notifique la determinación correspondiente. La Sala Superior resolverá en el término de 30 días hábiles la apelación presentada.

El procedimiento para resolver la controversia laboral planteadas inicia con la presentación de la demanda¹⁰ por parte de la o el trabajador ante la Sala Superior, en contra de la determinación que afecta su relación laboral; la demanda se turna a la Comisión Sustanciadora para que notifique a la parte demandada, quien debe contestar y ofrecer sus pruebas por escrito, dentro del plazo de cinco días, contados a partir del siguiente de la notificación; recibida la contestación, se ordenará la práctica de las diligencias que fuesen necesarias y se citará a las partes y, en su caso, a las y los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

El material didáctico mencionado en la nota 3, refiere que la Comisión Sustanciadora formula un dictamen que pondrá a consideración de la Sala Superior, la cual lo aprueba o rechaza; sin embargo, actualmente el a. 190, fr. XIV, de la LOPJF, establece como una de las atribuciones de la Comisión de Administración del TEPJF, imponer las sanciones que correspondan a

9 Para cuyo nombramiento emitirán su opinión las y los representantes de la Sala Superior y del Sindicato.

10 Que puede ser escrita o verbal, mediante comparecencia.

las y los servidores del Tribunal por las irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Tribunal, lo que significa que dicho dictamen tiene efectos ejecutivos, esto es, se aplica la determinación que contenga y será decisión del trabajador o trabajadora apelar el dictamen ante la Sala Superior, en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de que se les notifique la determinación correspondiente.

VI. IMPLEMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO A LA NORMATIVIDAD QUE REGULA EL JUICIO PARA DIRIMIR LAS DIFERENCIAS LABORALES DE LAS Y LOS SERVIDORES DEL INE

Si tomamos como referencia la acción y efecto del verbo implementar relacionado con el título de la colaboración que fui invitado a presentar, el cual gramaticalmente significa *poner en funcionamiento o aplicar métodos o medidas para llevar algo a cabo*,¹¹ debemos identificar que el uso de la LFT, la cual regula el procedimiento ordinario que aplica en los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica que no tengan una tramitación especial en la misma LFT, se puede tomar como fundamento legal en lo que no contravenga al régimen laboral de las y los servidores del INE previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, después de haber llegado a la conclusión de que la legislación en materia laboral electoral contempla la institución o figura respecto de la cual se pretenda la aplicación y que la LFTSE no contiene un precepto que, de manera supletoria, pueda resolver la deficiencia

11 Voz “implementar” del Diccionario de la Lengua Española. Consultado el 5 de diciembre de 2021 en: <https://dle.rae.es/implementar>

o ausencia normativa correspondiente,¹² dado que el a. 95 de la LGSMIME, solo autoriza la aplicación de la LFT de manera supletoria y en un segundo lugar de prelación.

En consecuencia, no es posible aplicar de manera general el procedimiento ordinario previsto en la LFT, o sea que, para instruir y resolver las controversias laborales de las y los trabajadores del INE prevalecen y deben ser aplicadas, en un primer momento procesal, las disposiciones de la LGSMIME y, solo en el caso de que la institución o figura respecto de la cual se pretenda la aplicación, carezca de reglamentación o, teniéndola, sea deficiente, se puede acudir en primera instancia a la LFTSE, y si esta de igual forma carece de reglamentación o es incompleta, es posible tomar como fundamento el precepto de la LFT.

Por ejemplo, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver —con fecha 30 de agosto de 1996— el Amparo directo 7956/96, de Laura Cecilia León Trueba, consideró que era inaplicable supletoriamente el a. 685 de la LFT, que establece la suplencia de la deficiencia de la demanda, ante la ausencia de dicha figura jurídica en la LFTSE, que era la legislación de origen.¹³

Un caso similar ocurrió en el juicio laboral de las y los servidores del INE, respecto de las normas procesales de la reconvención, prevista en el a. 878, fr. VII, de la LFT, porque en la legislación laboral electoral no existe algún precepto que

12 De acuerdo con el criterio de la Sala Superior contenido en la Tesis LVII/97, de rubro “SUPLETORIEDAD. REQUISITOS NECESARIOS PARA QUE PUEDA OPERAR TAL INSTITUCIÓN EN MATERIA LABORAL ELECTORAL”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Sup. 1, año 1997, p. 67. Esta tesis es acorde a la Tesis de jurisprudencia 34/2013 (10a.) aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE”.

13 Registro digital: 201271. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materia: Laboral. Tesis: I.60.T.35 L. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IV, octubre de 1996, p. 616.

faculte al demandado para reconvenir a la persona trabajadora, como lo interpretó la Sala Superior en la Jurisprudencia 25/2000.¹⁴

Sin embargo, en materia de la suplencia de la deficiencia de la demanda, el a. 23, pfos. 1 y 2, de la LGSMIME dispone que, al resolver los medios de impugnación establecidos en esa ley,¹⁵ la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, por lo cual, aun cuando el vocablo “agravios” es un concepto aplicable a la materia adjetiva electoral y no al ramo laboral, el a. 3 de la misma ley determina que el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus personas servidoras, forma parte del sistema de medios de impugnación,¹⁶ por lo cual consideramos que sí deben suplirse las deficiencias u omisiones del escrito de demanda, principio legal que desarrolla el a. 136, pfo. primero, del Reglamento Interno del TEPJF, por la vía de un requerimiento¹⁷ en cuyo texto incluye los supuestos de oscuridad e irregularidad de la demanda.¹⁸

14 De rubro “RECONVENCIÓN, ES IMPROCEDENTE EN MATERIA ELECTORAL”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Sup. 4, año 2001, pp. 29 y 30.

15 Salvo el recurso de reconsideración y el juicio de revisión constitucional electoral.

16 A. 3, pfo. 2, inciso e), de la LGSMIME.

17 “Cuando la demanda resulte oscura o se adviertan irregularidades, se deberá requerir a la parte actora para que las subsane dentro de un plazo de tres días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del requerimiento; transcurrido dicho plazo, se proveerá sobre la admisión en caso de que proceda”.

18 A. 685, pfo. segundo, y 873, pfo. segundo de la LFT.

VII. IMPLEMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO A LA NORMATIVIDAD QUE REGULA EL JUICIO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS DE TRABAJO DE LAS PERSONAS SERVIDORAS DEL TEPJF

En cuanto a este juicio se presenta una situación similar, ya que la legislación de origen que debe ser aplicada la constituye la LOPJF, la cual remite a la LFTSE para la sustanciación y resolución de los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores y servidoras y personas empleadas, y esta dispone, en su a. 11, que en lo no previsto por dicha ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

Por lo tanto, la aplicación de la LFT a los conflictos laborales de referencia, procede por la vía supletoria, en forma análoga a la situación comentada respecto del juicio para dirimir las diferencias laborales de las y los servidores del INE, sin tomar en cuenta la suplencia de la deficiencia de la demanda, la cual está prevista en la LGSMIME, que es una legislación no incluida en el catálogo de fuentes supletorias autorizadas por la LFTSE.

VIII. COMPETENCIA LABORAL DEL TEEM

El a. 23, fr. VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (Constitución local o CPELSM), instituye al TEEM como la Autoridad Electoral Jurisdiccional Local en materia electoral que gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones,

y deberá cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Sin embargo, no refiere expresamente que tendrá atribuciones para resolver los conflictos laborales de las y los trabajadores del órgano administrativo electoral local, así como los de sus propias personas servidoras, pero si interpretamos *lato sensu* el componente relativo a la materia electoral, podemos llegar a la conclusión de que dicha facultad está reconocida al TEEM, además de que el a. 116, fr. VI, de la Constitución federal dispone que las relaciones de trabajo entre los estados y sus personas trabajadoras, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el a. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias y, en el caso del TEEM, el Congreso local en los aa. 137, frs. VII y VIII, 142, fr. X, y 321, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, le atribuye competencia para resolver las diferencias o conflictos de índole laboral de las personas servidoras del Instituto Morelense y del propio Tribunal Electoral, y en el a. 403, del mismo ordenamiento electoral local, dispone que las relaciones de trabajo entre el Instituto Morelense y el Tribunal Electoral con sus respectivas personas trabajadoras, se rigen por lo dispuesto en el apartado B del a. 123 de la Constitución Federal y que, en consecuencia, dichas relaciones se regulan por las disposiciones de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos (LSCEM) y que, en su caso, para las y los servidores públicos del Instituto Morelense, les resultarán aplicables las disposiciones establecidas dentro del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, así como la normativa secundaria que de este se derive.

IX. JUICIOS LABORALES EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS

Tanto las controversias de trabajo de las y los servidores públicos del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) como las de los del TEEM, se resuelven aplicando originalmente los preceptos¹⁹ del procedimiento ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, adecuándolos al TEEM como la autoridad competente; por lo cual, el procedimiento se inicia con la presentación de la demanda, respecto de la que, dentro de las veinticuatro horas siguientes, se dicta acuerdo en el que se señalará día y hora para la celebración de la audiencia²⁰ de conciliación, contestación a la demanda, desahogo de pruebas, alegatos y laudo, salvo que sean necesarias diligencias posteriores; a la demanda y a la contestación se acompañarán las pruebas en que se funden las pretensiones de las partes y los documentos que acrediten la personalidad. En la notificación se apercibirá a la persona demandada que, si no concurriere a la audiencia, se le tendrá por inconforme con todo arreglo conciliatorio, por contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido el derecho para ofrecer pruebas.

Al igual que en el caso de los juicios laborales de las y los trabajadores del INE y del TEPJF, la aplicación de la LFT no es directa sino supletoria, ya que el a. 11 de la LSCEM dispone que los casos no previstos en esa Ley o en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la LFTSE, aplicada supletoriamente, y, en su defecto, por lo dispuesto en la LFT, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad, por lo cual, en obvio de repeticiones, nos remitimos a los comentarios respecto del juicio que dirime las diferencias laborales de las y

19 Aa. 115 a 122 de la LSCEM.

20 La cual deberá efectuarse dentro de los 15 días siguientes a los que se haya recibido la demanda.

los servidores del INE, en el que se autoriza la supletoriedad de la LFTSE, en un primer momento, y la LFT en segundo lugar de prelación.

X. ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ DE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO A LOS CONFLICTOS LABORALES ELECTORALES, FEDERALES Y LOCALES

Como se expuso en los apartados anteriores, la LFT puede ser aplicada en las controversias referidas solo por la vía subsidiaria, de acuerdo con la tesis y la jurisprudencia de la Sala Superior y de la Segunda Sala de la SCJN,²¹ por lo cual, además de los requisitos que en la técnica jurídica son necesarios para operar la supletoriedad, un aspecto de vital importancia, resulta la vigencia del nuevo marco legislativo del procedimiento ordinario ante los tribunales laborales.²²

Veintiocho numerales de naturaleza transitoria fueron aprobados por el Congreso de la Unión respecto de las reformas, adiciones y derogaciones a la LFT, del decreto publicado en el DOF el 1 de mayo de 2019, para establecer las bases legales que permitan la aplicación diferida de varios de sus temas, por lo que dicho decreto, no tiene una obligatoriedad simultánea a partir del día siguiente al de su publicación; por cuanto al

21 Cfr. supra nota 12.

22 En el capítulo VII.2 del libro de mi autoría, titulado *Procedimiento ordinario ante los Tribunales Laborales (Reformas y adiciones del 2019 a la LFT) y ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje (Reformas y adiciones del 2012 a la LFT)*, 2.^a ed., México, Porrúa, 2021, analizo el nuevo modelo de justicia laboral de carácter jurisdiccional que implica la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

procedimiento ordinario se refiere, el mismo está vinculado al inicio de actividades de las autoridades conciliadoras y de los tribunales laborales, tanto federales como locales, respecto de los cuales, el a. transitorio quinto dispone que iniciarán sus funciones dentro del plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del decreto, en términos de lo que establezca la normatividad aplicable y posibilidades presupuestales.

El Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral aprobó, originalmente, una estrategia para el inicio de operaciones de los tribunales laborales y centros de conciliación, en una primera etapa, en diez entidades federativas, a partir de octubre de 2020, en once entidades para octubre de 2021 y, en las últimas once entidades, para mayo de 2022; en la práctica, algunos estados incluidos en la primera etapa fueron incorporados a etapas posteriores y, a la fecha, las autoridades conciliadoras y jurisdiccionales de veintiún entidades han comenzado sus actividades,²³ aunque algunas lo hicieron a nivel federal, inicialmente, y después, en el ámbito local, y en la Ciudad de México ya inició actividades el Tribunal Federal de Asuntos Colectivos, que no tiene competencia para los conflictos individuales como los que se analizan en el presente ensayo, por lo cual expondremos genéricamente los momentos que, en mi opinión, puede aplicarse supletoriamente el nuevo procedimiento ordinario a los conflictos laborales electorales, federales y locales.

23 Boletín 091/2021. Acuerda Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Laboral iniciar segunda etapa el 3 de noviembre. Consultado el 7 de diciembre de 2021 en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/acuerda-consejo-de-coordinacion-para-la-implementacion-de-la-reforma-laboral-iniciar-segunda-etapa-el-3-de-noviembre?idiom=es>

X.1. Entidades federativas en las cuales ya iniciaron actividades las autoridades conciliadoras y jurisdiccionales, federales y locales

En estos casos la aplicación supletoria de las disposiciones legales correspondientes al procedimiento ordinario, derivado del decreto publicado el 1 de mayo de 2019, resulta procedente respecto de los juicios laborales electorales competencia de las Salas Regionales del TEPJF en las entidades que forman parte de la circunscripción plurinominal correspondiente, así como de los tribunales electorales locales de dichos estados, a partir de la fecha en que hubieren iniciado sus actividades dichas autoridades y tomando como referencia el día de la presentación de la demanda, con independencia de que los hechos en que la parte actora pretenda sustentar su acción, hubieren ocurrido con anterioridad.²⁴

X.2. Entidades federativas en las cuales iniciaron actividades las autoridades conciliadoras y jurisdiccionales federales, mas no las locales

Resulta aplicable de manera supletoria la LFT, en su versión 2019, en los juicios correspondientes a las entidades federativas de las Salas Regionales competentes, no así en los tribunales electorales locales de dichos estados.

24 De acuerdo con la interpretación sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, con la cual coincido, en la tesis aislada de rubro “TRIBUNALES LABORALES. UNA VEZ QUE INICIEN FUNCIONES, SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS QUE SE PROMUEVAN ANTE ELLOS, SIN IMPORTAR LA FECHA EN QUE ACONTECIERON LOS HECHOS QUE LOS ORIGINAN”. Registro digital: 2023715. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Undécima Época. Materias(s): Laboral. Tesis: XXIX.3o.1 L (10a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tipo: Aislada.

X.3. Entidades federativas en las cuales no han iniciado actividades las autoridades conciliadoras y jurisdiccionales, federales y locales

No procede la aplicación supletoria de la LFT 2019 en estos estados, por lo cual, los tribunales electorales locales y las Salas Regionales, así como la Superior respecto de los asuntos laborales electorales de su competencia, deben aplicar supletoriamente, en su caso, la LFT conforme al contenido de las reformas, adiciones y derogaciones publicadas en el DOF del 30 de noviembre de 2012.

