

ASUNTO GENERAL

EXPEDIENTE: SUP-AG-121/2012

**PROMOVENTES: GERMÁN MANUEL
LEÓN RODRÍGUEZ, JOSÉ
FERNANDO HERNÁNDEZ
HERNÁNDEZ Y FELIPE RICO
MIGUEL**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: JOSÉ WILFRIDO
BARROSO LÓPEZ Y GENARO
ESCOBAR AMBRIZ**

México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil doce.

VISTOS, para resolver, los autos del asunto general identificado con la clave de expediente **SUP-AG-121/2012**, integrado con motivo del escrito presentado por Germán Manuel León Rodríguez, José Fernando Hernández Hernández y Felipe Rico Miguel, quienes se ostentan como Secretario General, Secretario de Organización y Propaganda, y Secretario de Actas y Acuerdos, respectivamente, de la asociación denominada Sindicato de Trabajadores Electorales de la República Mexicana, y

R E S U L T A N D O :

I. Solicitud. El diez de junio de dos mil doce, Germán Manuel León Rodríguez, José Fernando Hernández Hernández y Felipe Rico Miguel, quienes se ostentan como Secretario General, Secretario de Organización y Propaganda, y Secretario de Actas y Acuerdos, respectivamente, de la asociación denominada Sindicato de Trabajadores Electorales de la República Mexicana, presentaron ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior un escrito por el que solicitan el registro como sindicato de la agrupación cuya representación ostentan.

II. Turno a Ponencia. Mediante proveído de once de junio de dos mil doce, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente identificado con la clave SUP-AG-121/2012, con motivo del escrito antes precisado.

En su oportunidad, el expediente fue turnado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, a fin de que propusiera a la Sala Superior, la resolución que en Derecho corresponda.

III. Recepción y radicación. En proveído de once de junio de dos mil doce, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la recepción del expediente, al rubro indicado, así como su radicación en la Ponencia a su cargo, a fin de proponer, al Pleno de la Sala Superior, el correspondiente proyecto de resolución.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer de la presente solicitud, con fundamento en los artículos 41, base V, párrafo segundo, y 99, párrafo cuarto, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 186, fracción III, inciso e), y 189, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el 94, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de una petición de naturaleza laboral, concerniente al registro de la asociación de trabajadores formada por los peticionarios, como sindicato de trabajadores del Instituto Federal Electoral.

La competencia de esta Sala Superior para resolver lo procedente respecto del registro de un sindicato, se sustenta a

su vez en lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de quince de octubre de dos mil cuatro, dictada en el conflicto de competencia identificado con la clave 97/2004, suscitado entre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y esta Sala Superior.

En la correspondiente ejecutoria, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó lo siguiente:

“La interpretación sistemática y funcional de las disposiciones atinentes en los artículos 41, fracción III, párrafo segundo, in fine, y 99, párrafo cuarto, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 186, fracción III, inciso e), y 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en concordancia con la finalidad general perseguida con ellos, consistente en impedir cualquier influencia de las demás autoridades y órganos del Estado en la actuación del Instituto Federal Electoral, para garantizar de manera óptima su autonomía e imparcialidad, según se evidencia en la evolución legislativa del derecho electoral mexicano, establecen las normas de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General del Instituto Federal Electoral, regirán las relaciones de trabajo de los servidores de ese organismo público, así como que al Tribunal Federal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la constitución federal y según lo disponga la ley, sobre los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Lo anterior pone de manifiesto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está dotado de facultades constitucionales para conocer y resolver todas las cuestiones relacionadas con la interpretación, integración y aplicación de la normatividad laboral electoral que requieran de la intervención de órganos jurisdiccionales que se susciten entre el instituto y sus servidores como contrapartes, en razón de que tales disposiciones constitucionales fueron expedidas con la clara finalidad de contribuir a garantizar, al grado máximo, la autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales, mediante el apartamiento de la función electoral, en lo sustantivo y en lo jurisdiccional, del ámbito de influencia y decisión de otras autoridades del país, inclusive de los tribunales laborales ordinarios, y en esa línea se creó una jurisdicción propia y un tribunal para su ejercicio, al que se le confirió la atribución para conocer de las cuestiones laborales concernientes al Instituto Federal Electoral, como medio idóneo para satisfacer el propósito perseguido, con relación a las autoridades laborales, administrativas y jurisdiccionales.

Así, la interpretación amplia y funcional permite superar el significado literal de lo dispuesto por el artículo 99, fracción VII, constitucional respecto a la jurisdicción laboral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y llegar al conocimiento de que comprende cualquier asunto vinculado a la materia de trabajo que requiera decisión que siendo de naturaleza administrativa, puede trascender a la vía jurisdiccional; según se aprecia de los procesos legislativos en que surgieron las disposiciones constitucionales y legales de los ordenamientos correspondientes.

(...)

En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la solución al presente conflicto competencial se obtiene de una interpretación sistemática, amplia y por afinidad de las normas que guardan relación con el registro de sindicatos, aplicadas por analogía al caso concreto que se analiza.

Así, la naturaleza de las relaciones laborales surgidas entre los trabajadores del Instituto Federal Electoral y éste, guarda mayor similitud con las reguladas por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, pues se trata de empleados de la Federación, aunque no pertenecen a alguno de los Poderes de la Unión, sin que se trate de trabajadores de los Estados o de relaciones de carácter particular.

Ahora bien, de la concatenación de las disposiciones legales antes citadas, relativas al registro de sindicatos, se sigue que la regla para el registro de los sindicatos de los trabajadores, consiste en que corresponde conocer de la solicitud de registro de sindicatos a las autoridades jurisdiccionales, encargadas de dirimir los conflictos laborales de esos mismos trabajadores.

Por tanto, si tal concatenación del sistema previsto en los ordenamientos legales lleva a que, tratándose de registro de sindicatos de los empleados de los Poderes de la Unión, como acto administrativo de índole laboral, su conocimiento corresponde a las autoridades jurisdiccionales a las que se reserva la facultad de dirimir los conflictos laborales, entonces, es válido sostener, por analogía y afinidad, que al ser el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la autoridad competente para resolver en el ámbito jurisdiccional de las diferencias o conflictos laborales que se susciten entre el Instituto Electoral y sus servidores, es al que le corresponde conocer acerca de la procedencia o no de la solicitud de registro del sindicato que los empleados del citado organismo autónomo propone.

En virtud de los razonamientos vertidos con antelación, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que al establecer el artículo 99, en su fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es

competente para conocer y resolver acerca de conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, actualiza su competencia para resolver acerca de la solicitud de registro sindical presentada por el Sindicato Nacional de Trabajadores Electorales del Instituto Federal Electoral, precisamente por ser la pretensión del promover, el estudio y análisis de cuestiones que atañen al ámbito de trabajo del apuntado instituto y que encuadran en el rubro “conflictos laborales” a que se refiere la apuntada fracción del dispositivo constitucional en cita”.

Por tanto, este Tribunal considera que tiene competencia para conocer y resolver respecto a la solicitud de registro.

SEGUNDO. Negativa. No procede acoger favorablemente la solicitud de registro planteada, con base en las siguientes consideraciones de Derecho.

En principio cabe precisar que los promoventes, se ostentan con el carácter de Secretario General, Secretario de Organización y Propaganda, y Secretario de Actas y Acuerdos, respectivamente, de la asociación denominada Sindicato de Trabajadores Electorales de la República Mexicana.

Al respecto expresan que el veinte de abril de dos mil doce, Gildardo Mérida González y Felipe Rico Miguel, en su carácter de integrantes de la Comisión Organizadora de la mencionada agrupación convocaron a una asamblea de trabajadores para el inmediato día veintiocho, a efecto de constituir un sindicato de trabajadores del Instituto Federal Electoral.

En ese sentido aducen que el citado día veintiocho, con base en lo dispuesto en los artículos 364 y 365, de la Ley Federal del Trabajo, la asamblea determinó constituir el Sindicato de Trabajadores Electorales de la República Mexicana.

Para acreditar lo anterior los promoventes exhiben el original del documento que contiene la convocatoria de fecha veinte de abril de dos mil doce, hecha a los trabajadores que prestan sus servicios al Instituto Federal Electoral en la República Mexicana, suscrita por Gildardo Mérida González y Felipe Miguel Rico, en su carácter de integrantes de la Comisión Organizadora, a efecto de instalar el acta constitutiva del mencionado Sindicato.

También exhiben el original de la lista de asistencia a la *“Asamblea Constitutiva del SINDICATO DE TRABAJADORES ELECTORALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA”*, de fecha veintiocho de abril de dos mil doce, en la que aparece supuestamente el nombre y firma autógrafa de los asistentes.

Asimismo exhiben en original un documento denominado *“Padrón de los Socios del Sindicato de Trabajadores Electorales de la República Mexicana”*, integrado por veintisiete personas, en el cual aparece el nombre, lugar de adscripción, “No. de credencial del IFE” y firma de los afiliados.

Finalmente, copias simples del *“Estatuto del Sindicato de Trabajadores Electorales de la República Mexicana”*, así como de diversas credenciales expedidas por el centro de trabajo Instituto Federal Electoral y de la credencial de elector de las personas que integran la asociación.

Documentos todos que obran en el expediente del Asunto General en que se actúa.

Precisan los promoventes que en anteriores ocasiones esta Sala Superior ha considerado a los trabajadores del

Instituto Federal Electoral como de confianza, sin derecho a constituir sindicatos.

Sin embargo, los peticionarios expresan que con motivo de las reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas el seis de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se protegen y garantizan los derechos humanos contenidos tanto en esa Ley Fundamental, como en los tratados internacionales en los que México es parte.

Por tanto, que en esa lógica se debe promover y garantizar el derecho de asociación sindical de los trabajadores para la defensa de sus intereses, ordenamientos jurídicos antes mencionados que están por encima de una ley reglamentaria que es contraria a Derecho, específicamente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido argumentan que se debe atender a la interpretación *pro homine*, que establece el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Máxima del País, esto es, que los derechos humanos se deben interpretar conforme a esa Ley y los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Hecha la anterior acotación, como ya se anunció, se considera que es improcedente la solicitud de registro hecha por los promoventes.

En principio, es preciso destacar que por Decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del día siguiente de su

publicación, se reformó y adicionó el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor siguiente:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

De la disposición trasunta se advierte que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Ley Fundamental y con los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado Mexicano, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia.

Tal principio constitucional fija un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga a los órganos jurisdiccionales a interpretar las disposiciones aplicables conforme al texto constitucional y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas, bajo el principio *pro homine* o *pro persona*.

Asimismo, respecto a la disposición constitucional en comento, se precisa que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En ese sentido, cuando el precepto constitucional bajo análisis dispone que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ello implica que se haga de manera universal, esto es, a todas las personas por igual, lo que implica que el ejercicio de un derecho humano necesariamente debe ser respetado y protegido, conjuntamente con los demás derechos vinculados; los cuales no se deberán dividir ni dispersar, y cuya interpretación se debe hacer de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

Al respecto, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, del Senado de la República, publicado en la Gaceta del ocho de marzo de dos mil once, que recayó a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de decreto que modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló lo siguiente:

"Asimismo, se modificó para establecer el principio pro homine o principio pro persona, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dicha modificación se realizó con el ánimo de reflejar lo establecido en el párrafo primero ya señalado, ya que al adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, representa el fortalecimiento de las prerrogativas que las dignifiquen.

Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección."

De ahí que esta Sala Superior tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos, entre otros, los de carácter laboral.

Así, es dable señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente Varios 912/2010, en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

-Es un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.

- Las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.

-Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquéllo que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1 constitucional cuya reforma se publicó el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: *"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."*

-En el caso mexicano, se presenta una situación peculiar, ya que hasta ahora y derivado de una interpretación jurisprudencial, el control de constitucionalidad se ha ejercido de manera exclusiva por el Poder Judicial Federal mediante los mecanismos de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad. De manera expresa, a estos medios de control, se adicionó el que realiza el Tribunal Electoral mediante reforma constitucional de primero de julio de dos mil ocho, en el sexto párrafo del artículo 99 de la Constitución federal,

otorgándole la facultad de no aplicar las leyes sobre la materia contrarias a la Constitución.

- Así, la determinación de si en México ha operado un sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes en algún momento, no ha dependido directamente de una disposición constitucional clara sino que, durante el tiempo, ha resultado de distintas construcciones jurisprudenciales.

-Con base en el artículo 1 constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.

-De este modo, este tipo de interpretación por parte de los juzgadores presupone hacer:

a) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

b) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente

válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

- Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.

La citada sentencia dio pauta para que se aprobaran, entre otras, las siguientes tesis sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros son del tenor siguiente: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"; "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD"; "PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS";

"SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO"; "SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO"; "CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

En este orden de ideas, esta Sala Superior considera que si bien es cierto que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, aprobada por el Constituyente Permanente y publicada el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en concordancia con las determinaciones del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el referido expediente Varios 912/2010 —entre las cuales destaca el criterio según el cual las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano sea parte en el litigio—, significan o entrañan un nuevo sistema dentro del orden jurídico mexicano, en cuya cúspide está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que ello, por si mismo, no implica necesariamente, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, el reconocimiento irrestricto del derecho humano de los trabajadores del Instituto Federal Electoral a asociarse para constituir sindicato, por las siguientes razones.

En la normativa constitucional y legal rectora de las relaciones de la Federación con sus servidores de confianza, no está previsto a favor de éstos el derecho a la sindicación, y aunque en los pactos internacionales existe la tendencia a disminuir al máximo las exclusiones de esta prerrogativa, la posición actual del Estado Mexicano, quedó manifestada expresamente en la ratificación de varios instrumentos internacionales, con la reserva expresa, en el sentido de que el derecho a la sindicación se aplicaría dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones constitucionales y legales, como se explica a continuación.

En el texto original de la Constitución Mexicana de mil novecientos diecisiete, no se establecieron disposiciones expresas, respecto a las relaciones entre la Federación y sus servidores, sino exclusivamente las relativas a la regulación de las relaciones entre los patrones y los trabajadores, como factores de la producción (artículo 123); empero, para dilucidar el debate suscitado por algunas organizaciones de servidores públicos, después de una regulación en la ley ordinaria, mediante estatutos, se reformó el artículo 123, quedando el texto original comprendido en el apartado A, al cual se adicionó un apartado B, para consignar la situación jurídica de los servidores de la Federación, dentro de la cual, respecto a los trabajadores de confianza, sólo se les confirieron los derechos a la protección al salario y a la seguridad social.

Esta disposición fue creada para regir a todos los trabajadores de confianza de los diversos poderes del pacto federal sin excepción; incluso, respecto de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se envió

un mensaje más restrictivo, al remitir su régimen a leyes especiales.

A la entrada en vigor de esta sustancial reforma, las funciones electorales correspondían a la competencia constitucional y legal de uno o dos de los poderes del Estado, de modo que quienes las desempeñaban quedaron regidos por las nuevas reglas y principios constitucionales, pues entonces no existía un órgano constitucional autónomo, respecto de dichos poderes, al cual se le encomendara el desarrollo de esas funciones.

Al crear ese órgano autónomo, la base constitucional para la regulación de las relaciones entre éste y sus servidores, se estableció en el artículo 41, de la Carta Magna, en el sentido de que se regirían por las disposiciones de la ley, así como el estatuto aprobado por el Consejo General de dicho órgano, con el claro propósito facilitar las adaptaciones necesarias para cumplir prioritariamente con las funciones del Instituto y los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores de la materia electoral.

Esto es, no se trató de mejorar el *estatus* laboral de los trabajadores de este Instituto, ni de darles uno superior al de los trabajadores de confianza de las demás entidades públicas federales, motivo por el cual continuaron regidos por el principio de no sindicación, como lo reconoció el legislador ordinario, en una especie de interpretación auténtica, al prever expresamente en el artículo 208, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que todo el personal del Instituto Federal Electoral será considerado de confianza y quedará

sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución federal.

En sus inicios, el artículo 123 constitucional únicamente se ocupó de establecer normas y principios encaminados a regular las relaciones de trabajo entre particulares, esto es, entre empleadores y trabajadores como factores de la producción; pero no se ocupó de establecer un régimen para regular la relación jurídica del estado con sus trabajadores, la cual estuvo normada por la legislación administrativa, y luego por acuerdos generales y estatutos legislativos especiales.

No fue sino hasta la reforma constitucional de mil novecientos sesenta, donde se adicionó el apartado B al artículo 123 constitucional, en donde se establecieron las bases y principios constitucionales encaminados a regular las relaciones laborales entre la Federación y sus trabajadores, la cual tuvo por finalidad abarcar todas las relaciones suscitadas respecto de servidores estatales, a los cuales se les encomiende ejecutar funciones de la competencia federal.

La exposición de motivos de la iniciativa presentada el siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, por el presidente Adolfo López Mateos, relativa a la adición del apartado B al artículo 123 constitucional, permite inferir la inclusión en ella de todos los servidores federales del Estado, como se advierte de su parte inicial:

“Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representan para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el

*Honorable Congreso de la Unión el día 1° de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración el proyecto de reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el **trabajo de los servidores del Estado.***

***Los trabajadores del servicio del Estado,** por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.*

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

*De lo anterior se desprende **la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.***”

El texto de la iniciativa de reforma sirve de sustento a la conclusión apuntada, consistente en que se creó un sistema integral, tendente a abarcar las relaciones laborales de los servidores públicos adscritos a las dependencias gubernamentales encargadas de ejecutar las funciones correspondientes a la Federación, sin constituir un obstáculo a lo anterior la disposición contenida al inicio del apartado B citado, en el sentido de que el mismo se encarga de regular las

relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, si se tiene en cuenta que en la época de la reforma constitucional (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta) no estaba previsto un órgano autónomo como el Instituto Federal Electoral, al cual se le encomendara la organización de las elecciones de los representantes populares del ámbito federal.

La organización y calificación de las elecciones es una función estatal de la competencia original del Estado. Anteriormente, esas dos actividades se encontraban divididas.

La de organizar las elecciones correspondía a un área del poder ejecutivo, en tanto que la de calificar las elecciones correspondía al colegio electoral de la Cámara de Diputados.

Un conjunto de reformas constitucionales (en los años 1989, 1993, 1994 y 1996) concluyeron en la creación del Instituto Federal Electoral, como órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al cual se le encarga la función estatal de organizar y calificar las elecciones federales, en los términos del artículo 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya función se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En el propio artículo 41 se estableció un régimen especial, encaminado a regular las relaciones laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, al establecer 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 (Instituto Federal Electoral).

Este régimen peculiar, encuentra su razón de ser en la especialidad de la función de organizar y calificar las elecciones, el cual se instauró con la finalidad de evitar a dicha función tan peculiar su posible obstrucción mediante el ejercicio de algún derecho, de los trabajadores del Estado, facilitando al Instituto alcanzar sus cometidos de organizar y calificar elecciones auténticas y democráticas de manera eficaz, conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

De lo expuesto queda evidenciado que el establecimiento de ese régimen laboral especial, no propendió a la constitución automática de un estatuto que previera mayores derechos a los consignados en el régimen constitucional y legal general de los trabajadores del Estado, ni establecer un sistema preferencial, respecto de los trabajadores del Instituto Federal Electoral, en posición privilegiada respecto a los demás servidores estatales federales, todo lo cual conduce a considerar que lo dispuesto en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, contiene un principio general rector de las relaciones de los trabajadores de confianza de los órganos de la Federación, como es el Instituto Federal Electoral, porque de otra forma se contravendrían las finalidades perseguidas, tanto por las reformas constitucionales al artículo 123, como por las relativas a la creación del Instituto Federal Electoral, en su carácter de organismo autónomo.

El artículo 208, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que *todo el personal del*

Instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución.

Esto es, con este enunciado legal se refuerza la conclusión vertida, relativa a que los trabajadores del Instituto Federal Electoral, como servidores de confianza, se rigen por el principio constitucional garante únicamente, de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, pero no del derecho a la sindicación.

Al respecto de los trabajadores de confianza al servicio del estado, ya se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis relevante publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Mayo de 1997, página 176, del tenor siguiente:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el

empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado.”

Así pues, la interpretación sistemática del apartado B del artículo 123 constitucional, conforme al principio del legislador racional, que presume la congruencia de los ordenamientos jurídicos, y por tanto la no reiteración de disposiciones, llevan a considerar que el poder revisor de la constitución únicamente garantizó a los trabajadores de confianza los derechos mencionados.

Pues si la finalidad hubiera sido garantizarles los mismos derechos que a los de base, no hubiera sido necesaria la inclusión de la fracción XIV, en la cual se refiere que los trabajadores de confianza tendrán derecho a las medidas de protección al salario y la seguridad social, porque estos derechos ya se encuentran previstos en las fracciones IV, V, VI y XI, y la inclusión de la primera fracción en comento sería inocua e inútil, al no estar encaminada a producir efecto jurídico alguno, o a ser una mera repetición de otras, de modo que la única forma en la cual se logra que la disposición contenida en la fracción XIV, tenga efectos propios y naturales es entendiéndola dirigida a la fijación del régimen específico de los trabajadores de confianza, distinto al de los trabajadores de base.

Tampoco en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral se prevé como derecho de los trabajadores del instituto el de formar sindicatos.

Por su parte, los instrumentos internacionales suscritos por México, en lo que al tema corresponde, establecen lo siguiente:

El Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, adoptado el nueve de julio de mil novecientos cuarenta y ocho, por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco, California, aprobado y ratificado por México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dieciséis de octubre de mil novecientos cincuenta, establece en los artículos 2 y 10, como derecho de los trabajadores, el derecho de constituir organizaciones y afiliarse a ellas si tienen por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores, en cuyo texto aparentemente no existe ninguna limitación para clase alguna de trabajadores.

Empero en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también suscrito por el Estado Mexicano, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno, en el artículo 8° se establece que los estados partes se comprometen a garantizar el derecho a la sindicación (apartado 1, inciso a), pero se agrega que tal disposición no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de ese derecho a los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

Cabe destacar que incluso en el protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como *Protocolo de San Salvador*, ratificado por México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintisiete de

diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se establece en el artículo 8°, que los estados parte garantizaran el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos; sin embargo, México hizo una reserva, en el sentido de que ese derecho se aplicará en la República dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes, secundarias.

Lo expuesto hace patente que la posición internacional actual de México, consiste claramente en reservarse el derecho de imponer algunas restricciones de la posibilidad jurídica de sindicación de los servidores estatales.

De lo anterior se sigue que el propio instrumento internacional establece la posibilidad de regular internamente el derecho a la sindicación, cuando se trate de trabajadores de la administración del Estado, como es el caso del Instituto Federal Electoral, y por tanto, de imponer la restricción establecida en la legislación mexicana.

Así es, al momento de suscribir los mencionados instrumentos internacionales, México hizo una reserva en ambos casos, en la cual se estableció lo siguiente:

“Al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el Artículo 8 del aludido Pacto se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.”

"Al ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el Artículo 8 del aludido Protocolo se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias".

Esta reserva revela la intención clara y expresa del Estado Mexicano de establecer una modalidad al derecho a la sindicación garantizado a través de los tratados internacionales, determinada en las disposiciones constitucionales y legales nacionales.

Consecuentemente, la prohibición del derecho a la sindicación, respecto de los trabajadores del Instituto Federal Electoral, se ajusta a la normativa internacional vigente.

Por tanto, cobra plena aplicación la disposición legal contenida en el artículo 208, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los trabajadores del Instituto Federal Electoral son de confianza, y por tanto, les resulta aplicable el régimen establecido en la fracción XIV del artículo 123 constitucional, y la conclusión a la cual se llega es en el sentido de que los trabajadores del Instituto Federal Electoral no cuentan con el derecho a formar sindicatos y, por tanto, lo procedente conforme a derecho es negar la solicitud de registro.

Criterio similar se ha sostenido en los asuntos especiales resueltos por esta Sala Superior identificados con las claves SUP-AES-008/2004, SUP-AES-001/2005 y SUP-AES-53/2006.

Incluso, con fundamento en el artículo 15, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se invoca como hecho notorio que en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que su Segunda Sala resolvió, el diecinueve de septiembre de dos mil siete, el amparo en revisión identificado con la clave 436/2007, el cual constituyó un precedente para la conformación de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 205/2007 de rubro **“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. LA LEY REGLAMENTARIA QUE LOS EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**, consultable en la página doscientos seis (206), Tomo XXVI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

En el mencionado amparo en revisión se advierte que el quejoso controvertió la constitucionalidad de los artículos 172, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, vigentes hasta la reforma de dos mil siete, señalando como acto de aplicación de esos numerales, la resolución de cuatro de diciembre de dos mil seis, dictada por esta Sala Superior en el asunto especial identificado con la clave SUP-AES-53/2006.

La resolución apuntada consistió en la negativa de registrar como sindicato a la agrupación de trabajadores denominada “Sindicato de Trabajadores del Instituto Federal Electoral”.

En el mencionado amparo en revisión la Segunda Sala del Alto Tribunal consideró, en la parte que interesa, lo siguiente:

Conforme al criterio anterior, se desprende que la intención del Órgano Reformador de la Constitución Federal fue la de crear un ámbito especial para los trabajadores del Instituto Federal Electoral, a efecto de garantizar la independencia y autonomía de las instituciones electorales, manteniéndolas al margen de la posible influencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ubicándolos como parte del Estado, pero en un rango propio, por lo que se dota a los organismos correspondientes de mecanismos especiales respecto de sus actos administrativos, contenciosos y laborales, que emitan como autoridad o como patrón, para quedar resguardados de la afectación que pudiera resentir de la estructura del Estado.

...

Así, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral de la Federación, son las máximas autoridades en materia electoral y órganos especializados del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia en forma exclusiva es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional en esa materia, así como la custodia de los derechos político-electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones que en esta materia se dicten, se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son sus principios rectores; lo anterior explica que el Instituto Federal Electoral debe contar en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia que garanticen a los ciudadanos su cabal desempeño para que prevalezcan los mecanismos necesarios para que dicha función estatal quede garantizada, de tal manera que no puede existir un sindicato "de hecho" dentro del Tribunal Electoral de la Federación y menos aún "de derecho" ni tampoco pueden ser aplicables la Ley Federal del Trabajo ni la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado que reglamentan la vía y forma para obtener el registro de un sindicato.

Las consideraciones hasta aquí vertidas ponen de manifiesto la conformidad de los artículos 172, numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26 del Estatuto reclamado, al texto constitucional, al determinar que los trabajadores del Instituto Federal Electoral deben ser considerados de confianza, pues además de que ello es acorde con las limitaciones que el propio apartado "B" del artículo 123, de la Ley Fundamental establece para los trabajadores de confianza, obedece a la naturaleza de las funciones que

desempeñan los trabajadores del Instituto Federal Electoral; a la importancia que dicho organismo tiene en la vida democrática nacional y a la facultad del legislador para garantizar la prevalencia de los principios rectores de certeza y seguridad jurídicas en materia electoral.

Lo anterior evidencia además que tampoco se contrarían los instrumentos internacionales que ya han sido invocados y a los que expresamente se refieren los quejosos, pues si bien es cierto que éstos se refieren a la libertad sindical, ésta tienen que ser interpretada a la luz de los principios constitucionales previamente analizados y pormenorizados.

...

Así, es preciso distinguir la libertad de asociación que consagra el artículo 9° constitucional, de la facultad de crear asociaciones con fines y propósitos específicos cuya incidencia en el orden jurídico se encuentra también predeterminada por la ley. En tales condiciones, si el artículo 172 numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26 del Estatuto respectivo, emitidos por el Legislador Federal en ejercicio de las atribuciones constitucionales que le han sido conferidas, determinó que el personal del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral de la Federación son de confianza por la naturaleza de sus funciones, resulta manifiesto que dicha disposición limita el ejercicio de la libertad de asociación, lo cual se justifica como ya se vio, por la naturaleza de las actividades que desempeñan este tipo de trabajadores.

De lo trasunto se destaca que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia sostuvo lo siguiente:

- La intención del legislador al reformar la Constitución federal fue la de crear un ámbito especial para los trabajadores del Instituto Federal Electoral, a efecto de garantizar la independencia y autonomía de las instituciones electorales.

- En ese sentido la aludida Segunda Sala consideró que no debe existir un sindicato, por lo que con base en ese régimen especial, no le son aplicables la Ley Federal del Trabajo ni la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado que

reglamentan la vía y forma para obtener el registro de un sindicato.

- Motivo por cual consideró que no eran inconstitucionales los artículos 172, numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26 del Estatuto reclamado, vigentes en la época anterior a la reforma de dos mil siete, al establecer que los trabajadores del Instituto Federal Electoral deben ser considerados de confianza, ya que ello era acorde con las limitaciones que el propio apartado "B" del artículo 123, de la Ley Fundamental establece para los trabajadores de confianza, sobre la base de la naturaleza de las funciones que desempeñan los trabajadores del Instituto Federal Electoral, a fin de garantizar la prevalencia de los principios rectores de certeza y seguridad jurídicas en materia electoral.

- Razón por la cual tampoco se contraría instrumento internacional alguno, ya que si bien es cierto que éstos se refieren a la libertad sindical, ésta tienen que ser interpretada a la luz de los principios constitucionales previamente analizados y pormenorizados.

Los anteriores razonamientos son acordes con lo sostenido por esta Sala Superior, pues efectivamente al ser considerado todo el personal del Instituto Federal Electoral como de confianza no cuentan con el derecho a formar sindicatos y, por tanto, lo procedente conforme a derecho es negar la solicitud de registro.

Por lo expuesto y fundado se:

ACUERDA

ÚNICO. Es **improcedente** la solicitud de registro como sindicato, formulada por Germán Manuel León Rodríguez, José Fernando Hernández Hernández y Felipe Rico Miguel, quienes se ostentan Secretario General, Secretario de Organización y Propaganda, y Secretario de Actas y Acuerdos, respectivamente, de la agrupación denominada Sindicato de Trabajadores Electorales de la República Mexicana.

Notifíquese: personalmente a los promoventes en el domicilio señalado en su escrito de solicitud y por **estrados** a los demás interesados.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo acordaron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE
ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA
ARREDONDO**