

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-467/2018

ACTOR: RUBÉN CARDONA
RIVERA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN Y UNIDAD TÉCNICA DE
VINCULACIÓN CON LOS
ORGANISMOS PÚBLICOS
LOCALES DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: HUGO DOMÍNGUEZ
BALBOA

COLABORÓ: MARÍA ELVIRA
AISPURO BARRANTES Y HELENA
CATALINA RODRÍGUEZ RUAN

Ciudad de México, a trece de septiembre de dos mil dieciocho

Sentencia de la Sala Superior que **confirma** la resolución reclamada, al considerar que la Comisión y Unidad de Vinculación con los Organismos Públicos locales del Instituto Nacional Electoral interpretó y aplicó correctamente el artículo 100, numeral 2, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONTENIDO

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	2

2. COMPETENCIA.....	3
3. PROCEDENCIA	4
4. ESTUDIO DE FONDO	6
5. RESOLUTIVO	11

GLOSARIO

Comisión de Vinculación:	Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Junta local:	Junta de Conciliación y Arbitraje del estado de Aguascalientes
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
OPLES:	Organismos Públicos Locales Electorales

1. ANTECEDENTES

1.1. Convocatoria. El dieciocho de julio¹, el Consejo General del INE aprobó las convocatorias para la designación

¹ Salvo indicación expresa todas las fechas referidas en el presente documento corresponden al dos mil dieciocho.

de las y los consejeros electorales que habrían de integrar diversos OPLES, entre ellos, el de Aguascalientes².

1.2. Inscripción. El 15 de agosto, el actor presentó, ante el INE, su solicitud para participar en el proceso de selección correspondiente al OPLE de Aguascalientes.

1.3. Acuerdo impugnado (INE/CVOPL/004/2018): El 28 siguiente, la Comisión de Vinculación aprobó el listado de las personas que cumplieron los requisitos para continuar en el concurso.

El mencionado acuerdo contiene dos anexos, el primero con una lista de personas admitidas, y el segundo con aquellos ciudadanos que incumplieron con algún requisito para continuar a la siguiente etapa del procedimiento de designación.

1.4. Juicio ciudadano. Inconforme con la determinación anterior, el actor promovió el presente medio de impugnación, pues aparece en el listado de los ciudadanos que incumplieron con algún requisito.

2. COMPETENCIA

2.1. No se actualiza una hipótesis de procedencia vía *per saltum* (salto de instancia)

En su escrito de demanda, el actor solicita que este órgano jurisdiccional conozca vía *per saltum* el juicio ciudadano que

² Acuerdo INE/CG652/2018, relativo a la aprobación de las convocatorias para la designación de las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

interpone a través de este escrito, en virtud de la necesidad de que se resuelva a la brevedad posible, por las etapas del proceso de selección de las y los consejeros electorales.

En consideración de esta Sala Superior, no se actualiza el supuesto de procedencia por la vía salto de instancia en relación con el juicio ciudadano presentado por el actor. Lo anterior, debido a que esta Sala Superior tiene competencia para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de un medio de impugnación promovido para cuestionar actos vinculados con la designación de los integrantes del órgano superior de dirección de un OPLE.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución General; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 2, y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios; así como en la jurisprudencia **3/2009**, de rubro **“CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”**³.

3. PROCEDENCIA

³ Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 13 a 15. Ésta y todas las tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden ser consultadas en el sitio de internet: <http://portal.te.gob.mx/>

Esta Sala Superior considera que se satisfacen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, apartado 1, de la Ley de Medios, según se explica a continuación:

3.1. Forma. El juicio se promovió por escrito; se hace constar el nombre y firma autógrafa del actor; se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios, los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se presentó ante la autoridad responsable.

3.2. Oportunidad. El medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de cuatro días pues la determinación impugnada se emitió el veintiocho de agosto y la demanda se presentó el treinta siguiente.

3.3. Legitimación e interés jurídico. El actor se encuentra legitimado por tratarse de un ciudadano que acude por sí mismo, de manera individual, haciendo valer presuntas violaciones a su derecho político-electoral de integrar una autoridad electoral local.

3.4. Interés jurídico. El actor cuenta con el interés jurídico, toda vez que impugna un acuerdo porque el cual se le excluyó de continuar participando en el proceso de designación de consejeros electorales locales.

3.5. Definitividad. Se satisface este requisito, pues la presente vía es la adecuada para resarcir, de ser el caso, el derecho que el actor afirma fue vulnerado con la decisión de la autoridad responsable.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

El actor es titular de la Junta local y busca ser consejero electoral en el OPLE de Aguascalientes, para lo cual presentó ante el INE su solicitud de registro para participar en el procedimiento de selección correspondiente.

Posteriormente, la Comisión de Vinculación emitió el acuerdo impugnado en cual determinó, entre otras cosas, que el actor no cumplía con el requisito establecido en el artículo 100, párrafo 2, inciso j) de la LEGIPE, relativo a no haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de dependencia del gabinete legal o ampliado de las entidades federativas⁴, razón por la cual determinó que no podía continuar con la siguiente etapa de selección de consejeros electorales del OPLE.

El actor pretende que se revoque el mencionado acuerdo, para efecto de que se le permita continuar con la siguiente etapa de examen de conocimientos.

4.2. Agravios

En su escrito de demanda, el actor esgrime los siguientes agravios:

⁴ Artículo 100.

[...]

2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:

[...]

j) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, [...].

Es inexacta la interpretación que hace la Comisión de Vinculación del artículo 100, párrafo 2, inciso j), de la LEGIPE y la base tercera, numeral 10 de la Convocatoria 2018 para consejeros electorales. Lo anterior, porque el actor señala que durante cuatro años no se ha desempeñado como titular de alguna secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado, subsecretario u oficial mayor, jefe del gobierno de la Ciudad de México, gobernador, secretario de gobierno o su equivalente o presidente municipal, síndico o regidor, o bien, titular de dependencia alguna de los ayuntamientos.

El actor argumenta que su encargo como presidente de la Junta local, no recae en alguno de los supuestos contemplados en la LEGIPE, por lo siguiente:

- No es válida la descalificación por un organigrama, sin considerar la Ley Orgánica y Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública de Aguascalientes vigente en 2017 establecía las dependencias de las que se conforma, sin mencionar a la Junta local; por el contrario, sí la menciona como auxiliar del Gobierno del Estado.
- El Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno la adscribe a la Subsecretaría del Trabajo, por lo que no tiene dependencia directa del secretario general de Gobierno.
- En la Ley Orgánica de la Administración Pública de Aguascalientes vigente, no se menciona como

dependencia y se turna para su coordinación y seguimiento a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.

Además, el actor argumenta que no es titular de una dependencia, ya que la Junta local no es una dependencia, sino que se trata de un tribunal administrativo; igualmente, señala que no se trata de un gabinete ampliado, ya que no tiene la estructura de una secretaría.

4.3. Estudio de fondo

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el agravio del actor, por las consideraciones que se exponen a continuación.

El actor argumenta que su encargo como presidente de la Junta local, no recae en alguno de los supuestos de impedimento contemplados en la legislación, ya que la Junta local no es una dependencia, sino un tribunal administrativo adscrito a la Subsecretaría del Trabajo, por lo que no tiene dependencia directa del secretario general de Gobierno.

La norma establecida en el artículo 100, párrafo 2, inciso j) de la LEGIPE, tiene como finalidad garantizar en mayor grado la equidad de la contienda, evitando que cualquier persona con un vínculo partidista o con la administración pública, pueda ser consejero electoral. Con ello se fortalece la autonomía, independencia e imparcialidad de las autoridades electorales.

La tendencia a fortalecer la autonomía, independencia e imparcialidad de las autoridades electorales, ha sido una

constante desde la reforma electoral de mil novecientos noventa, en la que se ordenó la creación del entonces Instituto Federal Electoral como un órgano autónomo e independiente del poder ejecutivo, libre de cualquier injerencia del poder del Estado, particularmente, de aquellos poderes que guardan relación con el sistema de partidos, como lo es el Ejecutivo y el Legislativo en sus diversos niveles.

De lo anterior, se desprende que el bien jurídico tutelado es la autonomía, independencia e imparcialidad de las autoridades electorales, por lo que, se comparte el criterio de la autoridad responsable de equiparar al titular de la Junta local, con el titular de una dependencia, toda vez que éste es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Local, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje local⁵.

En ese orden, resulta clara la vinculación orgánica que existe entre el titular de la Junta local y el titular del Poder Ejecutivo local, máxime que ésta se encuentra adscrita a la Secretaría General de Gobierno como una unidad administrativa subalterna, según lo dispone el artículo 4, segundo párrafo, fracción III, inciso a, del Reglamento Interior de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Aguascalientes⁶, por lo que resulta **infundado** el agravio del actor que aduce que no

⁵ Artículo 23. El o la Presidente Titular representa a la Junta Local para todos los efectos legales y administrativos correspondientes, y será nombrada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. [...]

⁶ Artículo. 4.

[...]

Asimismo la Secretaría contará con las demás unidades administrativas subalternas que figuren en el presupuesto anual respectivo, entre las que se encuentran:

[...]

- a. La Junta local de Conciliación y Arbitraje con sus respectivas Juntas Especiales [...]

tiene dependencia directa con el secretario general de Gobierno.

No pasa inadvertida para esta Sala Superior la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **“JUNTAS Y TRIBUNALES LABORALES. NO TIENEN SUPERIOR JERÁRQUICO PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.”**⁷, que señala que las juntas y tribunales laborales son organismos jurisdiccionales plenamente autónomos y no se encuentran sometidos a la potestad del Poder Ejecutivo.

En el mismo sentido, el artículo segundo del Reglamento Interior de la Junta local señala que se trata de un tribunal autónomo e independiente, con plena jurisdicción y presupuesto asignado en las partidas presupuestales del Gobierno del Estado.

No obsta lo anterior al sentido de la resolución, ya que como se ha advertido, el nombramiento de su titular depende directamente del gobernador, lo que lo coloca en una posición de vinculación orgánica, sin que se esté valorando la autonomía del recurrente en el ejercicio de sus funciones o la del órgano que preside, o bien para efectos del cumplimiento de sentencias de amparo, sino la situación de vinculación

⁷ Publicada en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Libro IV, Tomo 4, 2012, página 3515. Ésta y todas las tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden ser consultadas en el sitio de internet: <http://sjf.scjn.gob.mx/>

orgánica que existe con el titular del Poder Ejecutivo local y, por tanto, de dependencia directa.

En este sentido, el artículo 100, párrafo 2, inciso j), de la LEGIPE, establece una garantía institucional con el objeto de salvaguardar, en la mayor medida posible, los principios de autonomía, independencia e imparcialidad de las autoridades electorales.

De ahí que resulta **infundado** el agravio esgrimido por el actor, toda vez que el titular de la Junta local se encuentra en la misma posición de vinculación orgánica con el ejecutivo, que el titular de una dependencia en dicha entidad. Por ello, ya que que la finalidad del artículo 100, párrafo 2, inciso j) de la LEGIPE es garantizar la autonomía, independencia e imparcialidad de las autoridades electorales locales, se concluye que fue correcta la aplicación e interpretación de la norma por la autoridad responsable, por lo que, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

5. RESOLUTIVO

PRIMERO. Se **confirma** el acuerdo impugnado en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación correspondiente a la responsable.

Así lo resolvieron, **por mayoría de votos**, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la secretaria general de acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-467/2018, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con la debida consideración de las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo **voto particular**, toda vez que, a juicio del suscrito, la Comisión y Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral realizó una indebida interpretación de la restricción contenida en el artículo 100, párrafo 2, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸.

⁸ “**Artículo 100.**

(...)

2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:

(...)

j) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y

(...)”.

SUP-JDC-467/2018

Lo anterior es así, ya que a consideración del suscrito el cargo de Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Aguascalientes no puede equipararse al de titular de alguna dependencia del gabinete legal o ampliado en las entidades federativas.

En efecto, en la sentencia se sostiene que la hipótesis normativa referida, tiene como finalidad garantizar en mayor grado la equidad de la contienda, evitando que cualquier persona con un vínculo partidista o con la administración pública, pueda ser consejero electoral, con el fin de fortalecer la autonomía, independencia e imparcialidad de las autoridades electorales.

De ahí que la mayoría comparta el criterio de la autoridad responsable de equiparar al Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, con el titular de una dependencia, por haber sido nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Local, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Aguascalientes.

Es así, que la mayoría considera que resulta clara la subordinación que existe entre el titular de la Junta Local y el titular del Poder Ejecutivo Local, máxime que ésta se encuentra adscrita a la Secretaría General de Gobierno como una unidad administrativa subalterna, según lo dispone el artículo 4, segundo párrafo, fracción III, inciso a, del Reglamento Interior de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Razones que justifican el voto

Como punto inicial es importante precisar el alcance de las restricciones a los derechos humanos y la interpretación que se debe dar a las mismas.

Resulta conveniente enfatizar que en términos de lo previsto en los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁹ las **restricciones convencionalmente** permitidas, son aquellas que por razones de interés general se dicten en las **leyes domésticas**, esto es, aquellas que resulten ineludibles por razones de seguridad y exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

En este sentido, las **restricciones a los derechos humanos** encuentran sustento en el propio texto del instrumento internacional en cita, como una manifestación del poder legislativo, en las que pueden resultar válidas las restricciones a derechos fundamentales para un determinado fin que exige una sociedad democrática.

En el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha considerado que los derechos políticos, regulados principalmente en el artículo

⁹ Artículo 30. **Alcance de las Restricciones.** Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Artículo 32. 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

SUP-JDC-467/2018

23,¹⁰ propician el fortalecimiento de la democracia y pluralismo político; de manera que, atendiendo a su importancia, los Estados deben generar las condiciones y mecanismos óptimos para garantizarlos plenamente.¹¹ Lo anterior, respetando en todo momento las posibles restricciones que se impongan a su ejercicio.

Ahora bien, es importante distinguir claramente entre la obligación constitucional de interpretación *pro persona* y la aplicación de restricciones a derechos fundamentales.

Respecto del primer supuesto, ello obliga a que, al interpretar una limitante a un derecho humano, debe hacerse de forma restrictiva; es decir, sin que la interpretación conduzca a **incluir supuestos que no se encuentran expresamente previsto en la restricción.**

¹⁰ Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

¹¹ En el caso *Caso Yatama Vs. Nicaragua* la Corte Interamericana expresamente señaló: “192. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”¹⁶¹. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales¹⁶², propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”

En tal contexto, en el supuesto normativo previsto en el artículo 100, numeral 2, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece una limitante para poder acceder al cargo de consejero electoral local, consistente en no haberse desempeñado, durante los cuatro años previos a la designación, como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado, tanto del gobierno de la Federación como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier gobierno; ni ser Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Gobernador, Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local, así como no ser Presidente Municipal, Síndico, Regidor o titular de alguna dependencia de los ayuntamientos.

El que la restricción al derecho de ser consejero electoral local deba interpretarse de forma tal que no se incluyan supuestos adicionales no previstos por la misma, no implica que deba anularse una restricción contenida en el texto legal, pues ello implicaría que dichas disposiciones se estarían inaplicando de manera implícita o vaciando de contenido.

Lo cual lleva a inferir que la formulación de esa excepción comprende **exclusivamente** a quienes hayan ocupado los cargos públicos especificados en el texto legal referido, entre los que no se encuentra el de Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Aguascalientes, a quien no se le debe considerar titular de una dependencia del gabinete legal o ampliado de dicha entidad federativa.

SUP-JDC-467/2018

A fin de evidenciar lo anterior, se deben realizar las siguientes precisiones:

El término gabinete proviene del antiguo francés *gabinet* y del francés *cabinet*¹².

El gabinete es el conjunto de altos funcionarios –llamados también ministros o secretarios de Estado según sea el caso–, en quienes recae la responsabilidad de coadyuvar en la función Ejecutiva del Estado al frente de las carteras, jefaturas o departamentos que les han sido confiados¹³.

Ahora bien, cabe señalar que en México la figura del gabinete formalmente, como tal, no se encuentra definida legalmente. La Constitución Política reconoce a los Secretarios del despacho o Secretarios de Estado que serán los encargados de cada una de las Secretarías de Estado, tal y como se desprende de los artículos 89, fr. II, 90, 91, 92 y 93 Constitucionales, en los que se establecen su nombramiento, requisitos para ocupar el cargo, facultades y obligaciones, pero no a la figura del gabinete como tal, sin embargo, en la costumbre y en la práctica esta figura es reconocida.

En este contexto, se habla de **gabinete legal** a la reunión del Titular del Ejecutivo con los secretarios de despacho y el Procurador General.

¹² Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, versión electrónica.

Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>

¹³ Valdés Robledo, Sandra, La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 56

Además, recientemente se acuñó el término de “**gabinete ampliado**”, expresión utilizada para referirse a la reunión del Titular del Ejecutivo con los secretarios de despacho, el Procurador General y los Directores Generales o titulares de diversas dependencias públicas, órganos desconcentrados, organismos descentralizados y entidades paraestatales de control presupuestario directo.

Hecha esta distinción, la función primordial de las dependencias que forman parte de un gabinete, ya sea legal o ampliado, es la de **coadyuvar en la función ejecutiva del Estado**; es decir, colaborar con el titular del ejecutivo en el desarrollo de la función administrativa, entendida ésta como “...*la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial)*...”¹⁴.

Asimismo, debe precisarse que se entiende por dependencia pública, aquella **institución pública subordinada** en forma directa al Titular del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.

Ahora bien, en relación con la subordinación que guarda el Presidente de una Junta Local de Conciliación de Arbitraje con el Titular del Ejecutivo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 1111/2015 realizó las siguientes reflexiones.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Decimosexta edición actualizada. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 263.

SUP-JDC-467/2018

En principio refirió que el artículo 123, Apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la existencia de la Junta de Conciliación y Arbitraje integrada por igual número de representantes de obreros como de patronos, así como por un representante del Gobierno, cuya función será dilucidar las diferencias o conflictos suscitados entre los factores de capital y trabajo.

Señaló que el Constituyente dejó la regulación, en organización y gestión, a la legislación reglamentaria que para el efecto emitiera el legislador secundario. En cumplimiento de dicho mandato constitucional se emitió la Ley Federal del Trabajo en cuyo cuerpo se reguló el funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como de las Juntas Locales.

Precisó que la propia Ley Federal del Trabajo otorga al titular del Poder Ejecutivo (federal o local) la facultad de nombrar libremente a un representante integrador de la Junta de Conciliación y Arbitraje que, además de fungir como su mandatario en el órgano jurisdiccional, lo hace en su calidad de Presidente, cumplimentando con las atribuciones (derechos y obligaciones) que la propia legislación establece.

En ese sentido, estimó que la facultad del Titular del Ejecutivo de remover libremente al Presidente de la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje encuentra justificación en que no existe previsión, ni en la propia Ley Fundamental ni en la legislación aplicable –Ley Federal del Trabajo- que establezca modo diverso para la remoción del

aludido funcionario público, o bien, que le conceda alguna prerrogativa de inamovilidad.

Sin embargo, consideró que la posibilidad de nombramiento y remoción libre **no debe tergiversarse en una relación de subordinación para efectos de originar una relación de trabajo entre el titular del Poder Ejecutivo y el Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje.**

Ello, en virtud de que, una vez que el servidor se erige como Presidente de la Junta, **su actuar está regulado y sujeto a la ejecución material de las atribuciones que la ley le confiere**, lo que implica que si bien es un representante del Gobierno, con la posibilidad de una remoción libre de su cargo, **no está subordinado, en un carácter de trabajador, ante el Ejecutivo**, sino es mandatario de los intereses del Gobierno federal o local, según el caso, pero sobre todo, ejecutor de un ordenamiento jurídico nacional, a saber, de la Ley Federal del Trabajo.

Así, la Segunda Sala concluyó que la relación jurídica existente entre los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Poder Ejecutivo no se justifica en un ámbito de índole estrictamente laboral, en virtud de que, en esencia, **no se configura el elemento de subordinación entre aquéllos y el Presidente de la República, el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los Gobernadores estatales o, en su caso, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal**; ello, en atención a que por virtud de la subordinación, una persona –trabajador- está obligada ante

otra –patrón-, a la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa –en términos genéricos-. Por tanto, si siguiéramos estos lineamientos, tendríamos que afirmar que los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje están subordinados ante el Poder Ejecutivo –Federal o local- y que, por ello, están obligados a acatar sus instrucciones y decisiones aun por encima de los deberes legales.

Empero, si bien se ha establecido que el Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje responde a un mandato ejercido por el Poder Ejecutivo, también es cierto que el objeto de dicho acto es el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo. Por ello, **el elemento de subordinación laboral no se configura respecto del Presidente del órgano y el Titular del Ejecutivo**, en atención a que el servidor está obligado primigeniamente, en ejercicio de su cargo, a acatar el mandato constitucional y legal que le fue encomendado en los términos y condiciones que la propia legislación ordena.

En dicha ejecutoria además se consideró:

“...El Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal y deberá cumplir con los requisitos numerados en el transcrito artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo; asimismo, el aludido funcionario será sustituido en sus faltas temporales y en las definitivas, entre tanto existe nuevo nombramiento, por el secretario general de mayor antigüedad. Durante la tramitación de un juicio, el

Presidente de la Junta podrá ser sustituido por auxiliares, con excepción de los casos de votación referidos a competencia, personalidad, nulidad de actuaciones, sustitución de patrón, conflictos colectivos de naturaleza económica, designación de perito, se ordene la práctica de diligencias contenidas en el diverso numeral 913¹⁵, o bien, en los casos del precepto 772¹⁶ de la propia ley, en cuyo caso, deberá intervenir personalmente.

Las facultades del Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se delimitan, en específico, en los artículos 617 –de forma particular- y 618 –en su integración como miembro del Pleno- de la Ley Federal del Trabajo, cuyo carácter se rige esencialmente en el ámbito administrativo, con sus excepciones, cuando actúa en un ámbito jurisdiccional al resolver conflictos laborales que afecten todas las ramas de la industria o actividades representadas en la Junta, ejecutar los laudos dictados por el Pleno o las Juntas Especiales, cumplimentar exhortos, resolver sobre las medidas cautelares que se promuevan en conflictos colectivos, resolver en Pleno los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones que dictó el propio funcionario en ejecución de laudos, entre otros.

¹⁵ “Artículo 913. La Junta tiene las más amplias facultades para practicar las diligencias que juzgue convenientes, a fin de completar, aclarar o precisar las cuestiones analizadas por los peritos, así como para solicitar nuevos informes a las autoridades, instituciones y particulares a que se refiere el artículo 909, fracción I de este Capítulo, interrogar a los peritos o pedirles algún dictamen complementario o designar comisiones para que practiquen o realicen investigaciones o estudios especiales.”

¹⁶ “Artículo 772. Cuando, para continuar el trámite del juicio en los términos del artículo que antecede, sea necesaria promoción del trabajador y éste no la haya efectuado dentro de un lapso de cuarenta y cinco días naturales, el Presidente de la Junta deberá ordenar que se le requiera personalmente para que la presente, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, operará la caducidad a que se refiere el artículo siguiente.

Si el trabajador está patrocinado por un Procurador del Trabajo, la Junta notificará el acuerdo de que se trata al trabajador y a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, para los efectos correspondientes. Si no estuviera patrocinado por la Procuraduría, se le hará saber a ésta el acuerdo, para el efecto de que intervenga ante el trabajador y le precise las consecuencias legales de la falta de promoción, así como para que le brinde asesoría legal en caso de que el trabajador se la requiera.”

Bajo ese contexto, es menester señalar que el Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de julio de dos mil trece, establece, en su artículo 1º, que ‘La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal con plena jurisdicción, de composición tripartita, integrada por igual número de las o los Representantes de Trabajadoras o Trabajadores y los Representantes de las Patronas o Patrones y uno del Gobierno, de conformidad con la fracción XX del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, que tiene a su cargo la tramitación y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre los trabajadores y los patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas. [...]’.

(...)

Ahora bien, de lo hasta aquí expuesto, es factible concluir, en principio, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en respuesta a su integración se constituyen como un órgano jurisdiccional sui generis en atención a que su conformación radica en la representación y mandato de los intereses de los factores de producción y del elemento conciliador designado directamente por el Ejecutivo.

El Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje se constituye entonces como un mandatario, representante, del Ejecutivo –federal o local-, dentro de una relación jurídica pública pura, por virtud de la se deposita funcionalmente, junto con los representantes de los factores de producción, la impartición de la justicia laboral, cuya concretización no sólo es referida al ámbito jurisdiccional (resolución de controversias), sino que incluye la ejecución de normas cuyas atribuciones se

circunscriben exclusivamente a un orden de administración del órgano. Es factible afirmar que las facultades del aludido Presidente, actuando en su calidad precisamente de autoridad del órgano, o bien, como integrador del Pleno, se colocan preferentemente en un plano de coordinación y administración de la Junta que en un ámbito jurisdiccional, aun cuando la Ley Federal del Trabajo sí prevé su participación en supuestos de conocimiento y resolución de conflictos laborales.

Si bien el mandato impuesto al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se circunscribe, en esencia, a la observancia, aplicación y ejecución de la normatividad laboral, ello no desconoce que dicho funcionario fue nombrado y designado libremente por el Ejecutivo – federal o local- en representación de sus intereses y, a su vez, como respuesta a la exigencia constitucional del artículo 123 de la Constitución Federal de prever la existencia de un árbitro que neutralice las fuerzas obrera y patronal y que garantice el debido funcionamiento del órgano jurisdiccional y la concretización de las exigencias que como tal le son propias.

Su nombramiento deriva propiamente de un acto administrativo por virtud del cual el administrado acepta las atribuciones que el cargo circunscribe y, a su vez, dicho acto está condicionado a la satisfacción de los requisitos legales que la normatividad especial establezca para el desempeño de las funciones propias del servicio (artículo 612). Empero, ajeno a dichos requisitos generales, no se prevé exigencia adicional alguna que deba satisfacer el sujeto designado por el Ejecutivo –federal o local- para desempeñar el cargo dual que le ha sido encomendado como

representante del gobierno y, a su vez, Presidente dentro de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Es decir, la facultad del Poder Ejecutivo de nombrar al Presidente de la Junta conferida por la Ley Federal del Trabajo es de naturaleza autónoma y absoluta, en tanto que no exige, bajo ningún supuesto, que dicha decisión deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso. Por tanto, la remoción libre del cargo atiende a la misma autonomía, puesto que como mandante o representado, el Gobierno puede discrecionalmente depositar la representación en otra persona que, al cumplimentar los requisitos de ley, será el encargado de ejecutar y observar, en los términos señalados, la legislación laboral.

(...)

Así, se estima que la relación jurídica existente entre los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Poder Ejecutivo no se justifica en un ámbito de índole estrictamente laboral, en virtud de que, en esencia, no se configura el elemento de subordinación entre aquéllos y el Presidente de la República, el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los Gobernadores estatales o, en su caso, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; ello, en atención a que por virtud de la subordinación, una persona –trabajador- está obligada ante otra –patrón-, a la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa –en términos genéricos-. Por tanto, si siguiéramos estos lineamientos, tendríamos que afirmar que los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje están subordinados ante el Poder

Ejecutivo –Federal o local- y que, por ello, están obligados a acatar sus instrucciones y decisiones aun por encima de los deberes legales.

Empero, si bien se ha establecido que el Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje responde a un mandato ejercido por el Poder Ejecutivo, también es cierto que el objeto de dicho acto es el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo. Por ello, el elemento de subordinación laboral no se configura respecto del Presidente del órgano y el Ejecutivo, en atención a que el servidor está obligado primigeniamente, en ejercicio de su cargo, a acatar el mandato constitucional y legal que le fue encomendado en los términos y condiciones que la propia legislación ordena...”.

Consideraciones que se fortalecen con algunas de las razones sustentadas por la Segunda Sala del Alto Tribunal, en la contradicción de tesis 375/2011¹⁷, en la cual precisó que la naturaleza de las Juntas y Tribunales Federales Laborales, con base en su evolución, antecedentes históricos y legislativos, generó que dichos organismos fueran creados como tribunales administrativos, independientes del Poder Judicial y **dotados de plena autonomía en sus funciones**, pero que desde el punto de vista material, su naturaleza era jurisdiccional, con características **análogas a los tribunales judiciales**.

De ahí que la Segunda Sala concluyera que una Junta de Conciliación y Arbitraje, **constituye un organismo**

¹⁷ Contradicción que generó la jurisprudencia 2a./J. 36/2011 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: JUNTAS Y TRIBUNALES LABORALES. NO TIENEN SUPERIOR JERÁRQUICO PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

jurisdiccional independiente del Poder Ejecutivo y con plena autonomía en el desarrollo de su actividad jurisdiccional; motivo por el cual no se encuentra sujeta a la potestad de autoridad alguna, porque ningún ente jurídico del gobierno puede interferir en sus decisiones jurisdiccionales, ni sugerirle cómo ha de resolver.

Incluso, en la ejecutoria a la que se hace referencia se precisó que tales reflexiones **alcanzan a los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje**, por el hecho de que en ciertas etapas del procedimiento laboral ejercen facultades particulares de carácter jurisdiccional.

En atención a las consideraciones que anteceden, para el suscrito es válido concluir que, el hecho de que el actor haya recibido su nombramiento del titular del Ejecutivo **no implicó subordinación jerárquica alguna**, atento a la plena autonomía e independencia jurisdiccional a la que se ha hecho referencia.

Máxime que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Aguascalientes, se trata de un tribunal autónomo, con plena jurisdicción; con independencia de que su artículo 23 prevea que el gobernador estatal es quien nombra al presidente de; pues ello, en los términos anotados, debe considerarse como una relación restringida a lo meramente administrativo; es decir, no existe una posición de subordinación que pudiera comprometer su autonomía, independencia e imparcialidad.

Al respecto, conviene también tener en cuenta que el treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis el Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes expidió el *Decreto Administrativo a través del cual se establece la Sectorización de Dependencias y Entidades Paraestatales de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes*, por medio del cual estructuró la administración pública de dicha entidad federativa en cinco gabinetes estratégicos (social, gobierno y seguridad pública, administración y finanzas, economía; e infraestructura y medio ambiente), detallando las dependencias que formarían parte de dichos gabinetes, sin que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje forme parte de alguno de ellos.

De ahí que, a juicio del suscrito, no deba considerarse al Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como titular de una dependencia del gabinete legal o ampliado, pues, pese a que, en términos del artículo 4, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Aguascalientes¹⁸ se le enlista como una de las unidades administrativas adscritas a la Secretaría General de Gobierno, lo cierto es que **no coadyuva con el Titular del Ejecutivo en el cumplimiento de las tareas administrativas propias de la administración pública estatal**, aunado a que no existe un vínculo de dependencia o

¹⁸ Artículo. 4.

[...]

Asimismo la Secretaría contará con las demás unidades administrativas subalternas que figuren en el presupuesto anual respectivo, entre las que se encuentran:

[...]

b. La Junta local de Conciliación y Arbitraje con sus respectivas Juntas Especiales [...]

SUP-JDC-467/2018

subordinación jerárquica con éste, en la medida que, en el desarrollo de sus funciones – eminentemente jurisdiccionales– se encuentra dotado de independencia y autonomía, en términos del artículo 2º del Reglamento Interior de la Junta, emitido por el propio Ejecutivo Local.

Luego, al situarnos ante un tópico trascendente, como es el ejercicio del derecho a integrar las autoridades electorales en las entidades federativas (artículo 79, numeral 2, de la Ley de Medios), a juicio del suscrito, todo aquello que tienda a restringir el ejercicio de ese derecho, debe provenir de dictados expresos de la ley, en la medida que en este terreno del Derecho está desterrada toda posibilidad de interpretación analógica o extensiva.

En efecto, tan solo el constituyente y el legislador cuentan con la facultad de fijar un régimen de requisitos para integrar los órganos político-electorales locales, de donde se obtiene una razón adicional para no considerar causas que restrinjan ese derecho, que no se encuentran contenidas de manera expresa en el ordenamiento legal, es decir, derivadas de interpretaciones extensivas o analógicas.

Dicho en otros términos, las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones dentro de la función pública, como limitaciones en la esfera de las relaciones jurídicas y los derechos de las personas, tienen un carácter restrictivo y taxativo, y no admiten de manera alguna interpretaciones analógicas o extensivas; razón por la cual, no comparto el criterio sustentado por la mayoría en la sentencia, en tanto se

pretende restringir el ejercicio del derecho del actor, a partir de la construcción analógica de una hipótesis no prevista en el texto legal.

Por ende, si la razón subyacente a establecer este tipo de restricciones para integrar los órganos político-electorales locales, radica en garantizar la autonomía, independencia e imparcialidad de las autoridades electorales, no es dable ampliar las restricciones a supuestos no previstos taxativamente en el artículo, aunado a que, como se precisó de la circunstancia de que al actor se haya desempeñado como Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, por nombramiento del titular del Ejecutivo Local, en modo alguno implica subordinación jerárquica a éste.

En mérito de las consideraciones que anteceden, es que considero **fundado el agravio** del actor, pues como lo menciona en su demanda, la interpretación que hace la Comisión y Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del INE, del artículo 100, párrafo 2, inciso j), de la LEGIPE es inexacta.

Lo anterior, porque como quedó precisado, el cargo de Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Aguascalientes no puede equipararse a ser titular de alguna dependencia de gobierno, al ser ésta una **restricción legal** para integrar el órgano político-electoral local **que debe interpretarse de manera taxativa y no extensiva o analógica**; aunado a que, el hecho de que el cargo sea nombrado por el Gobernador del Estado, no

SUP-JDC-467/2018

implica que dependa jerárquicamente de éste; sino que, en todo caso, se trata de una relación restringida a lo meramente administrativo, sin que por ello se comprometa la autonomía, independencia e imparcialidad.

Las razones expuestas justifican el sentido de mi voto particular.

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**